Développement des ressources humaines Canada

ÉVALUATION DE LA CAISSE D'AIDE AUX PROJETS EN MATIÈRE DE GARDE D'ENFANTS

Rapport d'ensemble

Évaluation et exploitation des données
Politique stratégique
Septembre 1995

101-02363/

Remerciements

L'évaluation de la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants faisant l'objet du présent rapport, le dernier, est le fruit de la collaboration et de l'effort de plusieurs personnes. Le personnel de la Caisse est digne d'une mention spéciale pour l'aide fort précieuse qu'il a fournit tout au long du projet.

L'équipe d'évaluation tient aussi à remercier ceux et celles qui ont participé aux nombreuses entrevues, études de cas et enquêtes menées dans le cadre de ce projet. Le temps qu'il a consacré et la bonne volonté dont il a fait preuve sont beaucoup appréciés.

Enfin, que soient remerciés les experts-conseils de la maison Norpark Research Consultants Inc. qui se sont chargés de la collecte et de l'analyse des données.

Table de matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF i

RÉPONSE DE LA DIRECTION ix

CHAPITRE UN : INTRODUCTION 1

CHAPITRE DEUX : THÈMES ET MÉTHODES DE L'ÉVALUATION 5
2.1 Thèmes de l'évaluation 5
2.2 Démarche conceptuelle globale 6
2.3 Méthodes 6
2.3.1 Examen de la documentation 6
2.3.2 Analyse des données administratives 7
2.3.3 Sondage auprès des commanditaires de projets 7
2.3.4 Entrevues approfondies 8
2.3.5 Études de cas 9
2.3.6 Examen par les pairs 9
2.4 Contraintes 10

CHAPITRE TROIS : APERÇU DU PROGRAMME DE LA CAISSE D'AIDE 13
3.1 Cadre 13
3.1.1 Accessibilité des services de garde des enfants au Canada 13
3.1.2 Abordabilité des services de garde des enfants au Canada 16
3.1.3 Qualité des services de garde des enfants au Canada 18
3.2 Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants — Mandat du programme 21
3.3 Profil statistique de la Caisse d'aide 23
3.3.1 Exercice 23
3.3.2 Organisations financées 24
3.3.3 Province 25
3.3.4 Type d'organisation 25
3.3.5 Type de projet 25
3.3.6 Secteurs prioritaires traités par les projets 28
3.3.7 Activité du projet 28
3.3.8 Financement des projets 30
3.3.9 Projets autochtones 35
3.4 Sommaire 38

CHAPITRE QUATRE : PERTINENCE DU PROGRAMME 41
4.1 Nécessité d'un rôle fédéral continu dans le domaine des services de garde des enfants 41
4.1.1 Opinions sur la poursuite du rôle fédéral 41
4.1.2 L'élan initial est-il toujours valable? 44
4.1.3 S'il est mis fin au rôle fédéral 46
4.1.4 Autres sources de financement 48
4.2 Liens avec les grandes stratégies gouvernementales 51
4.3 Conclusion 52

CHAPITRE CINQ : RÉSULTATS DES PROJETS 53
5.1 Réalisation des objectifs des projets 53
5.2 Produits finals 56
5.3 Application des résultats au delà du projet initial 57
5.4 Analyse des résultats des projets 61
5.5 Leçons dégagées des projets 62
5.6 Survie des projets à l'expiration du financement 65
5.7 Conclusion 68

CHAPITRE SIX : RÉPERCUSSIONS DU PROGRAMME 69
6.1 Répercussions de la Caisse d'aide sur les questions clés de la garde des enfants 69
6.2 Répercussions de la Caisse d'aide sur la qualité et l'accessibilité des services de garde des enfants 71
6.3 Répercussions sur l'élaboration de nouveaux modèles de service 81
6.4 Répercussions sur la formation et les conditions de travail des dispensateurs de services de garde des enfants 82
6.5 Répercussions sur l'infrastructure des services de garde des enfants 83
6.6 Répercussions sur la sensibilisation aux ressources offertes 87
6.7 Répercussions sur les provinces 88
6.8 Répercussions sur l'inventaire de la recherche 91
6.9 Points forts et points faibles de la Caisse d'aide 94
6.10 Conclusion 98

CHAPITRE SEPT : FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE D'AIDE 99
7.1 Mode de sélection des projets 99
7.2 Diffusion de l'information 103
7.3 Répétition de projets 108
7.4 Suivi 109
7.5 Centre d'information sur la garde d'enfants 110
7.6 Conclusion 111

CHAPITRE HUIT : PERSPECTIVES D'AVENIR 113
8.1 Tendances et questions futures relatives à la garde des enfants 113
8.2 Lacunes dans les connaissances en matière de garde des enfants 114
8.3 Rôle du gouvernement fédéral dans les tendances et les questions futures 117
8.4 Pertinence de l'approche de la Caisse d'aide 120
8.5 Intégration des activités de la Caisse d'aide à d'autres programmes 120
8.6 Solutions de rechange en matière de garde des enfants 122
8.7 Suggestions pour un nouveau programme 124
8.8 Conclusion 126

CHAPITRE NEUF : CONCLUSION — RÉPONSES AUX THÈMES DE L'ÉVALUATION 127
9.1 Réponses aux thèmes de l'évaluation 128

RÉFÉRENCES 153

Annexe A **Liste des rapports techniques** 157

Annexe B **Liste des personnes-ressources** 159

Annexe C **Liste des tableaux** 163

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants a été établie en 1988 dans le but de surveiller, de promouvoir et d'encourager des services de qualité en matière de garde des enfants au Canada en finançant des projets innovateurs de recherche et de développement.

Développement des ressources humaines Canada a procédé en 1994-1995 à une évaluation de la Caisse d'aide. Le présent rapport résume les constatations de l'évaluation.

CONCEPTION DE L'ÉVALUATION

L'évaluation porte sur trois domaines principaux : la pertinence continue du programme dans les circonstances actuelles; les répercussions et les effets de la Caisse d'aide par rapport aux résultats attendus; des solutions de rechange à la Caisse d'aide.

Plusieurs sources d'information ont servi à l'étude des thèmes de l'évaluation : examen de la documentation, analyse des données administratives, entrevues avec des personnes-ressources clés, études de cas, sondage auprès de représentants de projets et examen par les pairs de projets de recherche.

PROFIL

Composante de la Stratégie nationale sur la garde d'enfants énoncée en 1987, la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants a été établie en 1988 pour une durée de sept ans se terminant le 31 mars 1995. Son but : encourager et évaluer l'innovation et améliorer l'élaboration d'approches et de services liés aux questions relatives à la garde des enfants au Canada (Santé et Bien-être social Canada, 1991). À l'origine, la Caisse d'aide s'était vu affecter 98 millions de dollars, somme qui a par la suite été réduite de 12 millions.

En date de novembre 1994, la Caisse d'aide avait financé 515 projets de garde d'enfants. Au total, 401 organisations avaient reçu des fonds pour des projets de la Caisse. Les contributions sont allées principalement à des associations ou sociétés et à des établissements d'enseignement. Les bandes indiennes, les associations autochtones et les conseils tribaux ont parrainé 16 % des projets.

Une forte majorité de projets (72 %) a consisté dans des projets de développement visant la création de matériel d'apprentissage ou la formation de personnel/le perfectionnement professionnel. Les projets pilotes, proposant des démarches innovatrices pour la prestation des services de garde des enfants ou adaptant des programmes et services de garde des enfants aux besoins de la collectivité, ont compté pour une bonne part du reste. Seulement 5 % des projets sont classés dans la catégorie de recherche, bien que celle-ci exclut les évaluations de besoins (non classés comme projets de recherche par la Caisse d'aide). Les projets de recherche ont reçu 9 % du total du financement versé par la Caisse d'aide.

La Caisse avait reçu comme mandat de mettre son financement à la disposition de « secteurs prioritaires » précis. Le perfectionnement professionnel a constitué la priorité d'environ un tiers des projets. Près d'un projet sur cinq a porté sur l'éducation des parents ou du public. Les autochtones ont été la priorité d'environ 20 % des projets.

L'activité la plus répandue parmi les projets de la Caisse d'aide a été l'exploration de modèles de service (28 %). En proportions à peu près égales, les projets se répartissent dans les catégories suivantes : évaluation des besoins (17 %), création de ressources documentaires (16 %), réseautage (15 %) et formation (15 %).

Le financement moyen de la Caisse d'aide pour l'ensemble des projets a atteint 150 360 $. Le financement des projets a varié de 1 000 $ à 1,2 million de dollars.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Il convient de noter que la grande majorité des gens à qui nous avons parlé évaluent la plupart des aspects de la Caisse d'aide de façon très favorable. De nombreuses personnes cependant, y compris le personnel de la Caisse, ont également souligné

certains points faibles. Étant donné leur intérêt dans la garde des enfants et dans la Caisse d'aide, nous avons pris au sérieux les critiques énoncées. Il ne s'agit pas ici d'amoindrir les commentaires très positifs que nous avons reçus de toutes parts au sujet de la Caisse. Il s'agit plutôt de reconnaître qu'une évaluation a beaucoup plus de valeur si elle indique aux décisionnaires les points à améliorer et pourquoi ces améliorations sont importantes.

Pertinence continue d'un rôle fédéral dans la garde des enfants

Les données semblent justifier la continuité de l'intervention fédérale dans la recherche et le développement en matière de garde des enfants. La justification initiale du programme — la nécessité d'augmenter les services de qualité en matière de garde des enfants — est toujours valable; les personnes-ressources affirment qu'il reste encore beaucoup à accomplir dans le domaine. Comme aucun autre programme — fédéral, provincial ou municipal — n'offre aussi les activités de la Caisse d'aide, il est facile de conclure que, si le gouvernement fédéral met un terme aux activités de la Caisse, aucun autre programme ne comblera le vide. Enfin, la plupart des personnes-ressources prétendent que le retrait du gouvernement fédéral aurait un effet « dévastateur ». L'infrastructure mise en place pourrait s'écrouler.

Résultats des projets

La majorité des représentants de projets estiment avoir atteint leurs objectifs en totalité pour la plupart des objectifs. Pour chaque objectif, au moins 80 % des représentants ont déclaré que l'objectif avait été atteint en totalité ou en partie.

Les rapports finals ont compté pour 63 % des produits finals, les publications, pour 32 %, et les produits audiovisuels, pour seulement 5 % des projets. La pluralité (25 %) des produits finals ont porté sur le perfectionnement professionnel ou la formation du personnel de garde des enfants. Environ 12 % ont concerné l'éducation des parents, et 12 % ont consisté dans des rapports ou des publications de recherche. Les produits finals de certains projets ont été jugés très utiles, surtout pour les dispensateurs de services. Certains produits finals, en particulier les études de recherche nationales, ont été perçus comme un apport valable au processus décisionnel en matière de garde des enfants. Certaines personnes consultées estiment cependant que les possibilités offertes par les produits finals ne sont pas toutes explorées en raison d'une diffusion

insuffisante. Les résultats du sondage laissent croire que la plupart des produits ou services ont été utilisés par d'autres, au delà du projet initial.

Comme il n'y a jamais eu d'analyse globale des projets de la Caisse d'aide, l'utilité des projets s'en trouve limitée. Il existe dans un catalogue des ressources un sommaire des projets.

Selon les personnes qui ont retourné une autoévaluation de leur projet, 85 % de tous les projets ont survécu à la cessation du financement[1]. En effet, on constate que 85 % des projets pilotes compris dans le sondage ont continué à dispenser des services après l'expiration du financement de la Caisse d'aide. Le taux de survie à court terme est donc impressionnant. Au bout d'une année, 54 % des projets étaient encore en activité. Lorsque le programme de la Caisse d'aide a pris fin, 46 % des projets pilotes étaient encore en activité.

Répercussions du programme

Les divers éléments de preuve indiquent que la Caisse d'aide a su rehausser la qualité des services de garde des enfants au Canada, encore qu'indirectement. Elle a également réussi à accroître la sensibilisation aux ressources offertes.

Par contre, il semblerait que la Caisse d'aide a eu très peu de répercussions sur la disponibilité et l'accessibilité des services de garde des enfants, mais ce volet ne faisait pas partie de son mandat direct. De plus, elle n'a fait qu'« effleuré la surface » pour ce qui est d'enrichir l'inventaire de la recherche en matière de garde des enfants, puisqu'elle n'a financé que deux ou trois douzaines de projets de recherche. Plusieurs de ces études ont constitué un apport constructif aux connaissances sur certaines facettes de la garde des enfants au Canada, mais il reste beaucoup à explorer.

Les constatations sont plus ambiguës en ce qui a trait aux répercussions sur l'infrastructure des services de garde des enfants et les nouveaux modèles de service. Dans le premier secteur, il semble juste de conclure que les activités de la Caisse d'aide ont aidé à créer et à soutenir des organisations vouées à la garde des enfants, à bâtir un

---

[1] La question demande si les activités se sont poursuivies lorsque le financement de la Caisse d'aide a cessé.

réseau d'organismes et de particuliers s'occupant de la garde des enfants, à accroître la sensibilisation des collectivités, à augmenter le partage d'idées et d'information et à améliorer le professionnalisme du personnel en matière de garde des enfants. Si l'on considère l'infrastructure comme l'élaboration de services spécialisés, un financement permanent, ainsi que la dotation en personnel ou le regroupement des services de garde des enfants, les répercussions de la Caisse d'aide sont alors modestes. Quand aux modèles de service, les résultats obtenus ne nous permettent pas de concilier les deux points de vue opposés : « c'est le point fort de la Caisse d'aide », contre la perception selon laquelle beaucoup a été tenté mais pas grand-chose d'une pertinence durable n'en a découlé.

Les points forts et les points faibles du programme les plus souvent cités peuvent être interprétés comme les deux côtés de la même médaille. En effet, la souplesse de la Caisse d'aide lui a permis d'étendre son action le plus largement possible dans sa recherche de moyens d'améliorer la garde des enfants au Canada. Par contre, l'absence d'une orientation stratégique a nui à sa capacité de repérer les secteurs ayant le plus besoin d'être améliorés et d'y concentrer ses efforts. La Caisse d'aide a réagi : elle n'a fait à peu près rien pour définir les lacunes dans les connaissances ou les besoins en matière de services et canaliser le financement vers ces secteurs.

Activités de la Caisse d'aide

La Caisse d'aide a obtenu de très bonnes notes pour ce qui est de répondre aux demandes de renseignements. Au delà d'une telle constatation toutefois, bon nombre des personnes consultées ont été critiques à l'endroit du bilan de la Caisse d'aide pour ce qui est de la diffusion proactive des résultats des projets. Ainsi, plus d'un tiers des représentants de projets ayant répondu au questionnaire considèrent la Caisse d'aide inefficace dans ce domaine. Certaines des personnes interviewées ont également observé que la seule façon d'obtenir un rapport était d'en entendre parler par hasard et de le demander.

Étant donné l'absence d'une analyse systématique des projets antérieurs et l'aspect fortuit de la distribution des résultats des projets, la possibilité de répétitions est élevée. De plus, la Caisse d'aide n'avait aucun mécanisme systématique en place pour prévenir les répétitions (le personnel de la Caisse d'aide n'avait pas, par exemple, recours au système informatique pour vérifier les projets antérieurs). On a découvert certaines

preuves de répétition : fait plus important, 20 % des projets examinés par les pairs ont été jugés comme la reproduction de travaux antérieurs.

Sur le plan du suivi, le message semble encore une fois être que la Caisse a eu une attitude passive. Bien entendu, on a fait l'éloge du personnel de la Caisse pour l'aide qu'il a apportée aux projets : aide pour mettre les propositions au point, visite sur le terrain et conseils utiles sur demande. Mais on peut se demander à quel point le personnel était en mesure de découvrir les problèmes non signalés. On a prétendu que, de façon générale, le suivi était relâché.

Lacunes dans les connaissances

Toutes les personnes-ressources affirment que les lacunes sont encore nombreuses. D'après le personnel de la Caisse, il y a lieu d'évaluer davantage les services, les programmes et les méthodes actuels — voir s'ils sont pertinents et rentables et s'ils répondent aux besoins. Des travaux de recherche sont à faire concernant les facteurs déterminants de la qualité des services, les normes relatives aux services de garde, la qualité des services dans les régions défavorisées, la garde en milieu scolaire et les groupes spéciaux comme la garde des bébés et des jeunes enfants. Il faut d'autres études sur les pratiques des employeurs, les congés, l'équilibre entre la famille et le travail, le travail indépendant, les régimes de travail non traditionnels ainsi que sur les répercussions qu'auront de tels facteurs sur l'éducation des enfants et les services qu'il faudra pour répondre à ces besoins non traditionnels. D'autres connaissances sont à acquérir sur les services complets, et il y a lieu de savoir comment se comparent les garderies commerciales aux services sans but lucratif. Selon les provinces, le principal secteur dans lequel de plus amples connaissances sont nécessaires est la qualité.

Solutions de rechange

La plupart des personnes consultées sont d'avis qu'un programme tel que la Caisse d'aide constitue le meilleur mécanisme pour traiter les questions et les besoins liés à la promotion de services de qualité pour la garde des enfants. Elles s'entendent pour dire que la Caisse d'aide a joué un rôle nécessaire et valable durant son mandat de sept ans, mais qu'il est maintenant temps de passer à autre chose. La Caisse doit poursuivre sur la base de l'expérience qu'elle a amassée.

Suggestions pour un nouveau programme

Comme l'a souligné le personnel de la Caisse d'aide, le gouvernement fédéral devrait poursuivre sur la base de l'expérience amassée par la Caisse. Le nouveau programme devra être plus proactif et plus axé sur la recherche. La détermination des secteurs cibles devrait se fonder sur un examen des réalisations et des lacunes. Parmi les suggestions concernant les questions pertinentes à cibler, les personnes interviewées ont mentionné les programmes de formation, la recherche, des modèles souples de garde des enfants, le partage d'information, les conférences et l'établissement d'une infrastructure.

CONCLUSION

La conclusion principale à tirer de la présente évaluation est que la Caisse d'aide a réussi à remplir son mandat. Elle a donné lieu à des approches et à des services innovateurs visant à améliorer la qualité des services de garde des enfants au Canada. C'est la constatation qui ressort des résultats des entrevues, du sondage, de l'examen par les pairs et des études de cas. Il est cependant important d'ajouter que la stabilité de l'infrastructure mise en place est incertaine : il y en a qui prévoit son écroulement si le gouvernement fédéral se retire du domaine.

La très vaste majorité des centaines de personnes ayant participé au sondage ou à une entrevue ont fait l'éloge du programme, de sa mission, de son personnel et de ses réalisations. Un tel sentiment appelle toutefois des nuances, puisqu'il est dans l'intérêt direct de bon nombre qu'un programme comme la Caisse d'aide se poursuive, mais les louanges presque unanimes que recueille le programme demeurent impressionnantes.

La Caisse d'aide a cependant connu des problèmes, la plupart liés à son fonctionnement. Il n'y a eu aucun effort concerté pour déterminer les secteurs qui nécessitaient le plus d'attention; aucune analyse des projets antérieurs n'a été effectuée pour maximiser les connaissances à tirer des projets financés. « La Caisse d'aide ne faisait que réagir. » Bon nombre des personnes-ressources clés ont déclaré insuffisante la diffusion des résultats des projets. La possibilité de répétitions était élevée, puisqu'il n'y avait aucun mécanisme systématique en place pour les prévenir, et le suivi a été qualifié de relâché.

RÉPONSE DE LA DIRECTION À L'ÉVALUATION DE LA CAISSE D'AIDE AUX PROJETS EN MATIÈRE DE GARDE DES ENFANTS

La direction de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) aimerait remercier les personnes qui ont participé à l'évaluation de la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants. Nous croyons que, dans l'ensemble, l'évaluation de la Caisse d'aide est positive. Il est gratifiant de constater que la très vaste majorité des centaines de personnes ayant participé au sondage ou à une entrevue ont fait l'éloge du programme, de sa mission, de son personnel et de ses réalisations.

L'évaluation fait surtout ressortir le fait que la Caisse d'aide a apporté une aide considérable en vue d'établir une infrastructure solide en matière de garde d'enfants. Ce faisant, elle a joué un rôle de pivot autour duquel se sont articulés les efforts en vue de jeter les fondations de services de garde améliorés au Canada. La Caisse d'aide a également très bien réussi à sensibiliser davantage aux ressources disponibles dans l'ensemble du Canada.

L'évaluation a également montré que les activités de la Caisse d'aide ont contribué à créer et à soutenir des organisations vouées à la garde des enfants, à bâtir un réseau d'organismes et de particuliers s'occupant de la garde des enfants, à accroître la sensibilisation des collectivités, à augmenter le partage d'idées et d'information, à former davantage de partenariats regroupant des groupes communautaires, des associations professionnelles, des syndicats locaux, des organismes à but non lucratif, des établissements d'enseignement, des gouvernements, des bandes indiennes, des conseils tribaux et des associations autochtones.

Nous sommes heureux de constater que les résultats de l'évaluation confirment qu'il existe un besoin manifeste d'une aide fédérale continue pour mener des activités de recherche-développement dans le domaine de la garde d'enfants. Le gouvernement fédéral a décidé de combler ce besoin en créant Visions de la garde d'enfants. La mise en oeuvre de ce programme a été approuvée par le Conseil du Trésor le 1er avril 1995. Le programme vise avant tout à appuyer les activités de recherche et d'évaluation portant

sur le caractère adéquat, les résultats et la rentabilité des meilleures pratiques et des meilleurs modèles de prestation des services en matière de garde d'enfants.

La structure du programme comprend un comité technique consultatif, constitué par le ministre et formé de spécialistes dans le domaine de la garde d'enfants. Le comité a pour mandat de fournir des conseils éclairés sur les priorités de financement, qui seront fonction des éléments et des secteurs de la garde d'enfants où les besoins de recherches et de nouvelles solutions se font le plus sentir.

La direction veut réagir à deux points qui ont été soulevés dans l'évaluation. Le premier point porte sur le fait que la Caisse d'aide ne diffuse pas suffisamment ses produits finals. Il est important de noter que la Caisse n'a jamais eu pour fonction de diffuser ses produits finals, tâche qui revenait plutôt aux commanditaires des projets. Les administrateurs du programme ont cependant reconnu que le programme avait été mal conçu à cet égard. Différentes solutions ont donc été mises en oeuvre pour améliorer la situation. On a notamment tenté d'améliorer les plans de diffusion avant l'approbation des projets, participé à des conférences sur la garde des enfants où on a montré et diffusé les produits finals, et cherché à faire publier dans diverses publications sur la garde des enfants des articles exposant les grandes lignes des projets.

Le deuxième point concerne la répétition des projets. Les responsables du programme n'ont pu trouver de preuves factuelles à l'appui de cette déclaration. Nous convenons que, parmi tous les projets, certains peuvent présenter des similitudes. Cependant, cela n'est pas une indication de répétition, mais illustre plutôt le fait que les diverses régions du pays ont des besoins communs en matière de garde d'enfants, d'où des activités de projets comparables.

En conclusion, l'évaluation confirme que la Caisse d'aide a joué un rôle essentiel dans l'amélioration des services de garde au Canada. Les résultats de l'évaluation fournissent une excellente occasion de veiller à l'efficacité continue du programme Visions de la garde d'enfants. La direction et les employés de la Division de l'employabilité et des partenariats sociaux étudieront toutes les recommandations formulées à la suite de l'évaluation.

CHAPITRE UN : INTRODUCTION

Dans les années 80, on en est venu généralement à reconnaître que le réseau existant des services de garde agréés n'était pas tellement efficace pour répondre aux besoins de certains enfants et leur famille. Ainsi, les familles ayant des bébés et des enfants d'âge scolaire avaient souvent de la difficulté à trouver des services de garde appropriés, tout comme les familles ayant des enfants à besoins inhabituels (enfants malades, enfants ayant un handicap) ou nécessitant des services spéciaux (heures de garde prolongées, services d'urgence). De plus, certains groupes de Canadiens connaissaient des difficultés à trouver des services de garde agréés qui conviennent à leurs enfants (familles en milieu rural ou en région éloignée, autochtones et premières nations, certains groupes multiculturels).

Si les familles connaissaient de tels problèmes, c'est parce que les services de garde agréés visaient pour la plupart à répondre aux besoins des enfants âgés de deux à six ans, ayant besoin des services du lundi au vendredi durant les heures normales de travail. Par ailleurs, il arrivait souvent que les localités rurales ou éloignées n'aient pas accès à des services de garde agréés. C'est pourquoi, dans les années 80, on a défini l'accessibilité aux services de garde comme un problème crucial.

Une préoccupation croissante à l'égard de la qualité des services de garde est un autre thème qui a émergé au cours de la dernière décennie. Les preuves s'accumulaient pour montrer que la qualité des soins dispensés aux enfants pouvait influencer leur développement (par ex., Howes, 1988; Howes et Olenick, 1986; Phillips, McCartney, et Sears, 1987; Ruopp, Travers, Glantz et Coelen, 1979). Les répercussions examinées varient d'une étude à l'autre, mais les études montrent que des aspects du développement cognitif, social et affectif de l'enfant sont touchés.

Étant donné les thèmes qui ont émergé en matière de garde des enfants au cours de la dernière décennie, il n'est peut-être pas étonnant que la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants, établie en 1988, ait centré ses efforts sur l'élaboration de services innovateurs et l'amélioration de la qualité des services. Le Conseil du Trésor a donc fixé le mandat de la Caisse d'aide, qui est énoncé dans le cadre de référence de la présente étude, comme suit : élaborer des approches et des services innovateurs afin d'améliorer la qualité de la garde des enfants au Canada.

À l'expiration de son mandat, la garde des enfants demeurant une importante question, le moment était opportun pour effectuer une évaluation en profondeur de la Caisse d'aide. Selon le cadre de référence, le but de l'évaluation est de montrer, *à l'aide des données empiriques disponibles, si la Caisse d'aide a effectivement contribué à améliorer l'accessibilité et la qualité des services de garde des enfants au Canada* et, si c'est le cas, dans quelle mesure et dans quels secteurs particuliers. Le présent rapport contient une vue d'ensemble des résultats[2].

Le document est organisé en deux parties. La partie 1, formée des chapitres 2 et 3, établit le contexte de l'évaluation en décrivant l'évaluation et en présentant un résumé du programme — sa justification et ses objectifs. La partie 2 contient les résultats de l'évaluation, organisés en chapitres selon les thèmes clés. Le dernier chapitre tire des conclusions et résume nos réponses aux questions de l'évaluation.

[2] Les résultats ont d'abord été présentés dans une série de rapports techniques traitant des constatations des diverses méthodologies employées dans l'évaluation. Le présent rapport fait le résumé et la synthèse des constatations détaillées contenues dans les rapports techniques. Tous les rapports techniques font partie de la présente évaluation, et on peut se les procurer auprès de la Direction générale de l'évaluation des programmes de DRHC.

PARTIE 1

Le contexte

CHAPITRE DEUX : THÈMES ET MÉTHODES DE L'ÉVALUATION

Le présent chapitre porte sur les genres de thèmes d'évaluation qui ont été traités ainsi que sur les méthodes utilisées pour y parvenir.

2.1 Thèmes de l'évaluation

Le cadre de référence précise 34 questions d'évaluation. Conformément aux lignes directrices générales du bureau du Contrôleur général, les thèmes s'insèrent dans quatre grandes catégories : la pertinence du programme, les résultats du programme, l'atteinte des objectifs et les solutions de rechange possibles.

Pertinence du programme

Dans cette catégorie de thèmes, la principale préoccupation est la pertinence continue du programme dans les circonstances actuelles. Le mandat et les objectifs du programme sont-ils toujours appropriés dans les conditions actuelles?

Résultats du programme

Il s'agit ici de se pencher sur les réalisations de la Caisse d'aide. Comment les fonds et les projets ont-ils été répartis? Les résultats ont-ils été largement diffusés? Les constatations ont-elles servi au delà du projet initial? Quelles leçons a-t-on apprises?

Atteinte des objectifs

Cette rubrique est axée sur les répercussions que la Caisse d'aide a eues. Le programme a-t-il obtenu les résultats attendus?

Solutions de rechange au programme

L'objet de cette rubrique est de déterminer s'il y a de meilleurs moyens d'atteindre les résultats. Que se passerait-il en l'absence de la Caisse d'aide?

2.2 Démarche conceptuelle globale

La présente évaluation recourt à plusieurs méthodes différentes pour déterminer l'efficacité avec laquelle la Caisse d'aide a rempli son mandat. Bien que le nombre et le genre de méthodes utilisées dans l'analyse varient d'un thème à l'autre, la plupart des thèmes ont été étudiés à l'aide de trois méthodes ou plus. En établissant de multiples éléments de preuve, on s'assure ainsi que chaque thème est examiné sous plusieurs angles, et la fiabilité et la validité des constatations s'en trouvent accrues lorsque de multiples éléments de preuve convergent vers un même résultat. Dans les cas très rares où les différentes méthodes ont mené à des résultats incohérents ou inexplicables, d'autres interprétations ont été envisagées.

2.3 Méthodes

Les méthodes suivantes ont été employées pour traiter les thèmes de l'évaluation : examen de la documentation; analyse des données administratives; entrevues; études de cas; sondage auprès de représentants de projets; examen par les pairs de certains projets.

La présente section comporte un aperçu de chaque méthode utilisée dans le cadre de l'évaluation.

2.3.1 Examen de la documentation

Un examen succinct des questions et des initiatives en matière de garde des enfants a été entrepris dans les débuts de l'évaluation afin d'établir le cadre théorique de l'analyse. On a tenté par cet examen de résumer la documentation dans trois domaines principaux : la garde des enfants au Canada (dont l'accessibilité, l'abordabilité et la qualité), les modèles de garde des enfants et la justification de l'intervention fédérale en matière de garde des enfants.

2.3.2 Analyse des données administratives

Les données de la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants ont été analysées afin d'en tirer un profil du programme et de ses projets. Les données proviennent des fichiers informatiques du système d'information des contributions (CIS) et couvrent la période allant du début du programme jusqu'à l'automne 1994. Les principaux objectifs ont été de déterminer les types de projets financés par la Caisse d'aide jusqu'en novembre 1994, les activités principales des projets, les groupes ciblés, le montant et la durée du financement, etc.

2.3.3 Sondage auprès des commanditaires de projets

Le sondage mené auprès de représentants de projets financés par la Caisse d'aide a permis de recueillir l'opinion des répondants sur la pertinence de la Caisse d'aide, son efficacité, ses répercussions et ses effets, ainsi que sur des solutions de rechange. Les données du sondage ont été employées dans le traitement de la plupart des thèmes de l'évaluation.

Nous avons débuté par la sélection d'un échantillon de représentants de projets auprès de qui enquêter, ce que nous avons fait en passant en revue l'ensemble des données du CIS et en retranchant les répétitions. Par ailleurs, nous avons voulu limiter à cinq le nombre de questionnaires qu'une même organisation avait à remplir, de sorte que nous avons choisi au hasard cinq projets dans le cas des organisations qui en avaient plus de cinq dans le fichier. L'exercice a donné comme résultats 479 projets menés par 393 organisations.

En nous servant des thèmes d'évaluation comme guide, nous avons construit un questionnaire, dont nous avons fait l'essai préliminaire auprès de sept répondants. Nous avons ensuite apporté des modifications mineures en conséquence. Le questionnaire était à remplir soi-même.

Pour accroître le taux de réponse, une lettre de rappel et de remerciements a été expédiée trois semaines après l'envoi initial du questionnaire. La date limite initiale pour le retour du questionnaire a été reportée deux fois en raison du faible taux de réponse.

Le taux de réponse demeurant faible, nous avons téléphoné à chaque personne n'ayant pas rempli le questionnaire pour la prier de le faire.

2.3.4 Entrevues approfondies

Les buts des entrevues étaient les suivants : 1) mieux comprendre comment la Caisse d'aide menait ses activités; 2) faire un examen qualitatif du degré auquel la Caisse d'aide a atteint ses objectifs; 3) apprendre comment rendre des programmes similaires plus fructueux; 4) examiner les points forts et les points faibles du programme et de ses projets; 5) saisir les préoccupations qui persistent dans le domaine de la garde des enfants aujourd'hui; 6) examiner ce qui se passerait si le gouvernement fédéral se retirait du domaine de la garde des enfants.

Nous avons débuté en obtenant du personnel de la Caisse d'aide des listes d'interviewés potentiels. À partir d'une liste initiale de personnes-ressources possibles, nous avons repéré, de concert avec la déléguée scientifique, 10 membres du personnel de la Caisse d'aide (y compris un ancien conseiller de la Caisse), 6 représentants de gouvernements provinciaux et 10 agents d'organisations non gouvernementales, ou ONG, s'occupant de la garde des enfants[3].

En même temps, nous avons mis au point des protocoles d'entrevue. Il a fallu produire plusieurs protocoles comportant de légères variations pour tenir compte des différentes perspectives de chacun des groupes mentionnés.

Des entrevues, d'une durée de 90 minutes à trois heures, ont eu lieu avec tous les représentants d'ONG sauf trois, dont une personne a refusé de participer et les deux autres n'ont pas été jointes. Les entrevues se sont déroulées en personne avec les répondants de la région de la capitale nationale, et par téléphone avec les personnes de l'extérieur de la région.

[3] Une personne travaillait en fait dans une administration municipale.

2.3.5 Études de cas

Les études de cas ont visé les buts suivants : obtenir une perspective populaire de la Caisse d'aide quant à son fonctionnement dans la collectivité — perception locale de la capacité de réaction de la Caisse aux besoins de la collectivité, suffisance du financement, points forts et points faibles —; examiner l'admission au projet — qui, dans les faits, a bénéficié du projet; recueillir des suggestions sur les améliorations et les modifications à apporter à un programme en remplacement de la Caisse d'aide.

Le cadre de référence de l'évaluation exigeait qu'un certain nombre de projets jugés utiles ou réussis par le personnel de la Caisse d'aide soient retenus pour une étude en profondeur, en particulier les projets portant sur des modèles innovateurs de service, les projets à plus long terme et les projets plus coûteux. Il a été demandé au personnel de la Caisse d'aide de nommer des projets répondant à de tels critères, en tenant également compte de la disponibilité éventuelle des personnes au courant du projet. Au total, 12 des 24 projets nommés par la Caisse d'aide ont été retenus avec l'aide de la déléguée scientifique; on a cherché à équilibrer la représentation des secteurs prioritaires (besoins spéciaux, régions rurales, autochtones, etc.) et des projets régionaux et nationaux. L'annexe B du présent rapport contient une liste des personnes-ressources consultées.

Les activités pratiques de toutes les études de cas ont comporté cinq volets : travail préparatoire, examen des dossiers du projet, entrevues avec les directeurs et des membres du personnel, examen des dossiers administratifs, et examen de la documentation publiée. Les projets pilotes ont en outre comporté une visite sur le terrain.

2.3.6 Examen par les pairs

L'objectif général de l'examen par les pairs a été de déterminer si les projets examinés avaient contribué aux objectifs de la Caisse d'aide. Plusieurs buts étaient recherchés : se prononcer sur la qualité des projets — notamment, la rigueur de la méthodologie; évaluer la pertinence des travaux — contribution du projet au tronc commun de connaissances; évaluer l'utilité des travaux, c'est-à-dire ses applications potentielles; déterminer ses répercussions sur le domaine de la garde des enfants — la façon dont le

projet a été perçu et reçu; évaluer la mesure dans laquelle le projet a aidé à comprendre les facteurs déterminants de la qualité des services de garde des enfants.

La première étape a consisté à choisir des participants pertinents, c'est-à-dire des spécialistes canadiens reconnus dans le domaine de la garde des enfants. La liste des spécialistes a été dressée par Norpark, après discussion avec la déléguée scientifique et le personnel de la Caisse d'aide.

Nous avons ensuite choisi les études à examiner. La procédure de sélection des projets a débuté par le repérage des projets de recherche et des projets pilotes dans la base de données. Un aspect important de l'exercice a été la participation de la Caisse d'aide, à qui on a demandé de fournir des exemples d'excellents projets de recherche et projets pilotes. De plus, nous voulions nous assurer d'une bonne couverture des sujets et des régions géographiques et avons privilégié les projets dont les budgets étaient plus importants.

Une fois les projets sélectionnés, nous avons obtenu leurs rapports finals de la Caisse d'aide. Il a ensuite été envoyé un résumé du projet et un exemplaire du rapport final aux spécialistes, à qui on a demandé de lire le rapport et de critiquer le projet sous les angles de la qualité, de la pertinence, de l'utilité, des répercussions sur le domaine et des applications éventuelles. Un protocole leur a été remis pour les aider à structurer leurs réponses.

2.4 Contraintes

Il est important, en lisant le présent rapport, de garder à l'esprit que la plupart des personnes-ressources contactées s'occupent très activement du domaine de la garde des enfants et ont reçu des avantages directs ou indirects de la Caisse d'aide. Il est donc dans l'intérêt direct de beaucoup d'entre elles — le personnel de la Caisse d'aide, les représentants d'ONG financées par la Caisse, les chercheurs du domaine de la garde des enfants qui ont reçu du financement de la Caisse — que le gouvernement fédéral poursuive son rôle en la matière. La grande majorité des personnes à qui nous avons parlé évaluent la plupart des aspects de la Caisse d'aide de façon très favorable.

Il n'en reste pas moins que nombreux sont ceux, y compris le personnel de la Caisse d'aide, qui soulignent certains points faibles. Étant donné leur intérêt dans la garde des enfants et dans la Caisse, nous avons pris au sérieux les critiques énoncées. Il ne s'agit pas ici d'amoindrir les commentaires très positifs que nous avons reçus de toutes parts au sujet du programme. Il s'agit plutôt de reconnaître qu'une évaluation a beaucoup plus de valeur si elle indique aux décisionnaires les points à améliorer et pourquoi ces améliorations sont importantes.

Les autres contraintes auxquelles la réalisation de l'étude a fait face ont été rares. L'une des seules difficultés qu'il vaut la peine de mentionner a été de trouver les commanditaires des projets aux fins du sondage. En effet, bon nombre des organisations ayant réalisé un projet de la Caisse d'aide avaient été établies uniquement pour le projet, pour ensuite être abolis une fois le financement terminé. La seule façon dont nous avons pu communiquer avec des commanditaires de projets a été d'utiliser les renseignements provenant du système administratif de la Caisse d'aide (adresse et numéro de téléphone). Cette contrainte a limité à environ 40 % notre taux de réponse au sondage.

CHAPITRE TROIS : APERÇU DU PROGRAMME DE LA CAISSE D'AIDE

Le chapitre établit le contexte dans lequel sont situer les résultats de l'évaluation. On y trouve d'abord un bref examen des trois questions centrales du domaine de la garde des enfants : accessibilité, abordabilité et qualité des services de garde des enfants. Suivent une description du mandat du programme de la Caisse d'aide et une brève définition de ses principales activités. Enfin, le chapitre comporte un profil statistique qui fournit un aperçu des projets financés par la Caisse d'aide.

3.1 Cadre

Une constante dans le domaine de la garde des enfants demeure la grande importance des trois questions essentielles : accessibilité, abordabilité et qualité. L'intention de la Caisse était d'améliorer ces trois aspects. La présente section comporte une brève discussion sur chacune des questions.

3.1.1 Accessibilité des services de garde des enfants au Canada

Si l'on compare le nombre de places agréées aux besoins en matière de garde des enfants, on constate que l'offre de places agréées est bien en deçà des besoins. Comme le montre le tableau 3.1, il n'y a pour l'ensemble du Canada qu'environ 131 places par 1 000 enfants ayant besoin de services de garde. Ce chiffre varie considérablement d'une région à l'autre; ainsi, il y a entre 50 et 60 places par 1 000 enfants ayant besoin de services en Saskatchewan et à Terre-Neuve; il y en a environ 130 en Ontario et au Québec, 172 au Manitoba et 237 à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le tableau 3.2 présente le nombre de places par rapport aux besoins selon l'âge des enfants et permet de constater que l'offre de places agréées ne répond pas aux besoins, surtout en ce qui concerne les bébés et les enfants âgés de moins de 3 ans ainsi que les enfants d'âge scolaire.

Tableau 3.1
Places agréés pour la garde des enfants et demande de services par province

Province	Nbre d'enfants de 0 à 12 ans dont la mère occupe un emploi rémunéré, 1991	Nbre de places accréditées pour la garde des enfants en 1992	Nbre de places accréditées par 1 000 enfants ayant besoin des services
Terre-Neuve	59 081	3 568	60
Î.-P.-É.	17 404	4 123	237
N.-É.	92 614	10 826	117
N-.B.	70 786	7 162	101
Québec	620 365	78 388[a]	126
Ontario	1 094 708	145 545	133
Manitoba	110 537	18 977	172
Saskatchewan	125 556	6 418	51
Alberta	307 387	51 656	168
C.-B.	335 591	40 927	128
T.N.-O.	n/d	963	n/d
Yukon	n/d	1 020	n/d
Total	2 834 029	369 573	131

Source : Childcare Resource and Research Unit, 1994.

De plus, il est généralement reconnu que l'écart entre les besoins et l'offre est plus importante parmi les enfants ayant des besoins spéciaux — enfants ayant un handicap, enfants dont les parents ont un horaire scolaire irrégulier ou un régime de travail non traditionnel, enfants de familles rurales et enfants aux antécédents culturels différents (autochtones, groupes minoritaires).

Tableau 3.2
Places agréées pour la garde des enfants et demande de services, 1993

Groupe d'âge des enfants	Nbre d'enfants dont les parents travaillent ou étudient plus de 20 heures par semaine	Nbre de places accréditées pour la garde des enfants	% d'enfants servis
0 - 17 mois	254847	31 893	12,5 %
18 - 35 mois	238 153	31 694	131
3 - 6 ans	476 987	205 670	431
7 - 10 ans	880 694	89 838	102
11 - 12 ans	381 569	3 723	1
Tous les enfants de moins de 7 ans	969 987	269 257	280
Tous les enfants de moins de 13 ans	2 232 250	362 818	163

Source : Tableau 1, gouvernement du Canada, 1994.

La garde des enfants autochtones est une question qui acquiert une importance croissante, en partie parce qu'elle est perçue comme un moyen de rétablir la culture autochtone et de soutenir et renforcer les communautés autochtones. À l'heure actuelle, l'offre en matière de places pour la garde des enfants dans les communautés autochtones est grandement inférieure aux besoins. On compte au Canada plus de 100 000 enfants des premières nations de moins de 12 ans qui vivent sur les réserves, mais on y trouve seulement 2 500 places pour la garde des enfants et au pré-scolaire dans un programme Bon départ. Ces places peuvent accueillir environ 6,2 % des enfants dont les parents travaillent ou suivent une formation, pourcentage considérablement inférieur à la moyenne nationale (28 %) pour les enfants de moins de 7 ans qui occupaient une place accréditée en 1993 (Childcare Resource and Research Unit, 1994).

Une étude récente constate que de nombreux parents canadiens d'enfants âgés de moins de 13 ans ont un régime de travail non traditionnel, faisant ainsi que les

programmes agréés ne répondent pas à leurs besoins en matière de garde des enfants (Lero, Goelman, Pence, Brockman et Nuttall, 1992). L'étude montre que, même si quelque 55 % des parents d'enfants âgés de moins de 13 ans travaillent une semaine normale, c'est-à-dire du lundi au vendredi entre 8 h et 18 h, environ un quart des parents qui travaillent et qui sont les premiers responsables du soin des enfants travaillent au moins une journée en fin de semaine, et 10 % travaillent à heures fixes tard dans la journée ou de nuit.

En résumé, si l'on compare l'offre de places agréées pour la garde des enfants avec les besoins, on constate que l'offre est loin de combler les besoins.

3.1.2 Abordabilité des services de garde des enfants au Canada

L'abordabilité des services de garde est l'un des aspects fondamentaux qui influencent leur accessibilité. Contrairement aux réseaux de santé et d'éducation au Canada, les services de garde agréés dépendent fortement des frais d'utilisation pour couvrir leurs coûts. Les frais d'utilisation des services de garde agréés varient considérablement selon la province et le genre de service. Ainsi, dans la plupart des provinces, les parents doivent débourser entre 300 $ et 600 $ par mois environ pour faire garder un bébé. En Ontario, le coût varie selon l'endroit. À Toronto et à Ottawa, il faut débourser environ 1 000 $ par mois pour faire garder un bébé, et quelque 600 $ par mois ailleurs dans la province.

L'abordabilité influe sur le genre de services de garde que les parents choisissent pour leurs enfants. Le tableau 3.3 affiche les taux d'utilisation de divers genres de service pour les enfants âgés de moins de 6 ans au Canada. Du point de vue de l'abordabilité des services agréés, la colonne qui présente le plus d'intérêt est celle du pourcentage d'enfants qui fréquentent une garderie. Dans l'ensemble, 17 % des enfants âgés de moins de 6 ans sont en garderie. Il y a cependant des variations intéressantes dans le taux d'utilisation. D'abord, les familles à revenu élevé et à faible revenu sont plus susceptibles que les familles à revenu moyen d'envoyer leurs enfants dans une garderie. Une telle constatation est peut-être observée parce que les familles à revenu moyen sont moins susceptibles d'être admissibles à une subvention que les familles à faible revenu

Tableau 3.3

Taux d'utilisation des services de garde des enfants selon certaines caractéristiques familiales, enfants de moins de 6 ans, 1988 (%)

Caractéristiques familiales	Garderie	Hors famille	Membre de la famille	Conjoint	Autre	Total
Revenu ($)						
0 - 10 000	22,0	26,6	24,4	11,1*	15,5*	100
10 001 - 20 000	19,5	22,5	25,3	13,6	18,3	100
20 001 - 30 000	14,9	26,8	18,4	22,4	17,3	100
30 001 - 40 000	12,2	31,8	19,5	22,6	13,3	100
40 001 - 50 000	15,1	31,3	20,7	21,5	11,1	100
50 000 et plus	21,1	41,3	14,0	14,5	8,8	100
Urbaine/rurale						
urbaine	18,7	33,0	18,9	19,0	10,1	100
rurale	11,5	32,6	17,7	14,8	22,9	100
Démunie/non démunie						
sous le SFR**	20,5	25,5	19,0	15,6	18,9	100
supérieur au SFR	17,0	35,7	15,9	19,2	11,8	100
Type de famille						
monoparentale	32,1	36,9	24,7	0,0	5,8*	100
biparentale	15,5	32,4	17,9	20,3	13,4	100
Canada	17,3	32,9	18,6	18,2	12,6	100

Note : * L'estimation fait l'objet d'une forte variabilité d'échantillonnage et devrait donc être utilisée avec prudence.

** Il s'agit des seuils de faible revenu dont se sert Statistique Canada pour mesurer les faibles revenus au Canada. La garde hors famille comprend la garde par une bonne d'enfants ainsi que la garde d'enfants à domicile accréditée et non accréditée.

Source : Tableau 3, gouvernement du Canada, 1994.

et pourtant moins susceptibles d'avoir les moyens de payer pour des services de garde que les familles à revenu élevé. Deuxièmement, la probabilité plus forte que les parents célibataires recourent à des garderies est vraisemblablement attribuable au fait qu'ils sont plus susceptibles de recevoir une subvention et ont davantage besoin de services de garde non familiaux. Enfin, le taux plus bas de recours à des services de garde agréés dans les régions rurales s'explique probablement par une accessibilité plus faible et par des problèmes d'accès (par ex., distance entre la maison et la garderie), bien que les différences d'attitude à l'endroit de la garde des enfants entre les familles urbaines et les familles rurales pourraient aussi jouer un rôle (Fuller, 1985).

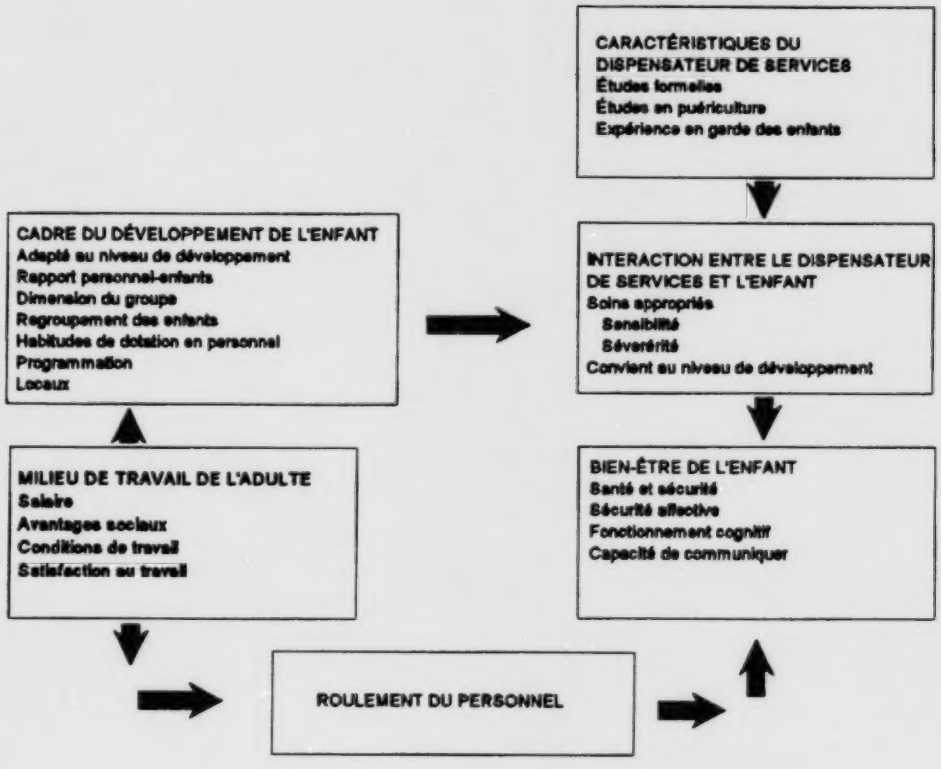
3.1.3 Qualité des services de garde des enfants au Canada

La qualité des soins dispensés aux enfants est une source de préoccupation, car il est de plus en plus connu qu'elle a une influence sur le développement des enfants, pendant qu'ils sont gardés et durant plusieurs années par la suite (Howes, 1988; Howes et Olenick, 1986; Phillips, McCartney, et Sears, 1987; Ruopp, Travers, Glantz et Coelen, 1979). Une étude de Doherty (1991) signale que les programmes ayant un indice élevé de qualité sont liés à des enfants qui sont plus compétents sur le plan social, dont le niveau de développement du langage et du jeu est supérieur, qui ont une meilleure capacité de s'autoréglementer, qui se conforment mieux et qui manifestent moins de problèmes de comportement.

Déterminants de la qualité

Les travaux effectués dans le domaine de la garde des enfants ont beaucoup porté sur la détermination des variables qui influencent la qualité des soins fournis en garderie. La figure 1, adaptée de Whitebook, Howes et Phillips (1990) et de Doherty (1991), résume les facteurs qui ont été déterminés de façon empirique et dont on croit qu'ils influencent les services de garde. Dans les prochains paragraphes, nous décrirons brièvement ces facteurs, mais sans citer les études concernées; on peut trouver chez Doherty (1991) à cet égard un examen à jour satisfaisant.

Figure 1 : Déterminants de la qualité des services de garde des enfants



La recherche montre que tant le genre d'exploitant que la présence de règlements jouent un rôle important dans la qualité des soins fournis. Ainsi, on constate généralement que les programmes agréés, à but non lucratif, sont de qualité supérieure aux programmes non agréés, à but lucratif.

Examinons maintenant la figure 1. Parmi les divers facteurs qui influencent la qualité des services de garde, les caractéristiques et le comportement du dispensateur de services sont peut-être les plus déterminants. Sur le plan des études, il semble que le degré de scolarité du dispensateur de services et une formation en psychologie du développement ou en puériculture soient des facteurs importants. L'expérience en puériculture en soi ne semble pas être importante, à moins que cette expérience ait été orientée ou appuyée par des gens compétents dans le domaine de la garde des enfants. Pris ensemble, ces facteurs semblent avoir une influence sur l'interaction qui se produit entre les dispensateurs de services et les enfants. Les dispensateurs de services mieux qualifiés ont tendance à se comporter d'une manière plus sensible, à être moins sévères et à tenir davantage compte du niveau de développement de l'enfant.

Le cadre général de la garderie est une autre source puissante d'influence sur la qualité des services. Les locaux doivent être sécuritaires, et les jouets et autres aspects du lieu doivent convenir à l'âge de développement de l'enfant. La dotation en personnel de la garderie aussi est un aspect à ne pas négliger. Le rapport entre le nombre d'enfants et le personnel doit être assez bas et peut varier quelque peu selon l'âge des enfants, qui devraient probablement être regroupés en fonction de leur âge.

Enfin, le rôle du cadre de travail du dispensateur de services dans la détermination de la qualité des soins reçoit de plus en plus d'attention. Les dispensateurs de services qui reçoivent un salaire et des avantages peu élevés, ou dont les conditions de travail sont mauvaises, sont plus enclins à laisser leur emploi, ce qui a pour effet de diminuer la qualité des services.

3.2 Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants — Mandat du programme

Composante de la Stratégie nationale sur la garde d'enfants énoncée en 1987, la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants a été établie en 1988 pour une durée de sept ans se terminant le 31 mars 1995. Son but : encourager et évaluer l'innovation et améliorer l'élaboration d'approches et de services liés aux questions relatives à la garde des enfants au Canada (Santé et Bien-être social Canada, 1991). À l'origine, la Caisse d'aide s'était vue affecter 98 millions de dollars, somme qui a par la suite été réduite de 12 millions.

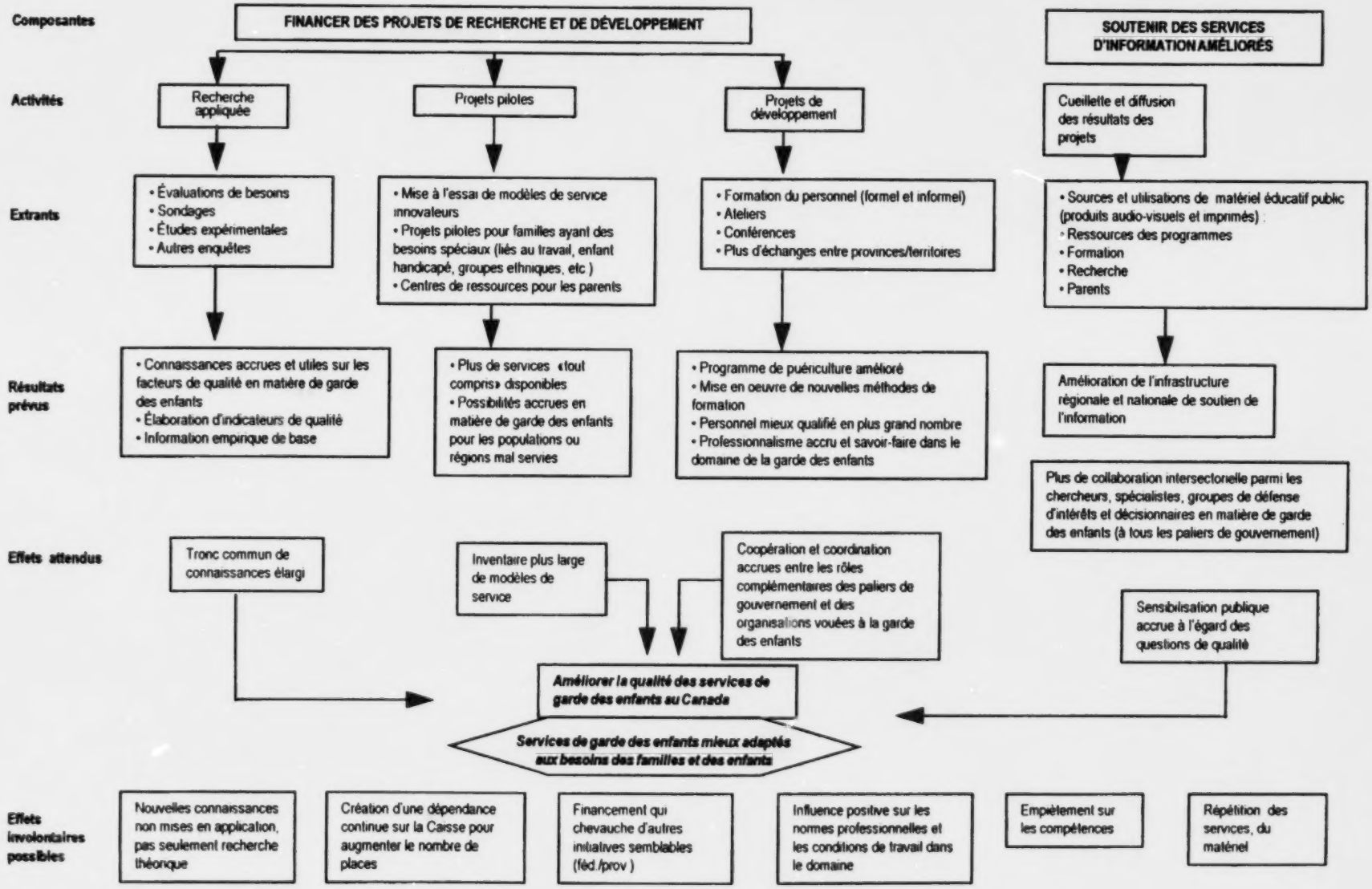
La Caisse d'aide a désigné des secteurs prioritaires en rapport avec les besoins en matière de garde des enfants des familles se trouvant dans des circonstances particulières ou dans des régions mal servies. Les secteurs prioritaires suivants ont été désignés : enfants autochtones; enfants ayant des besoins spéciaux; enfants dont les parents travaillent par quarts ou à temps partiel; enfants de groupes minoritaires; enfants des régions rurales; enfants nécessitant des services à court terme ou d'urgence; enfants d'âge scolaire; bébés; services financés par l'employeur.

Les groupes pouvant être admissibles à du financement étaient les suivants : groupes communautaires; associations professionnelles; syndicats; organisations à but non lucratif; organisations bénévoles; établissements d'enseignement; organismes provinciaux, territoriaux et municipaux; bandes indiennes et conseils tribaux; associations autochtones.

Les activités des projets se répartissaient en sept grandes catégories : modèles de service, évaluation des besoins, conférences, formation formelle ou perfectionnement professionnel (ateliers), éducation des parents ou du public, recherche et ressources documentaires. La Caisse ne finançait pas les frais de fonctionnement permanents liés à la prestation des services de garde des enfants.

MODÈLE LOGIQUE DE LA CAISSE D'AIDE AUX PROJETS EN MATIÈRE DE GARDE DES ENFANTS

Son objectif : surveiller, promouvoir et encourager des services de qualité en matière de garde des enfants au Canada en finançant des projets innovateurs de recherche et de développement. (D'après les conditions du C.T., 1988)



Comme l'établit le modèle logique de la Caisse d'aide (page précédente), qui figure dans la cadre de référence de l'évaluation de DRHC, on a posé comme principe que les quatre activités principales de la Caisse d'aide — recherche appliquée, projets pilotes, projets de développement et services d'information améliorés — donneraient lieu respectivement aux répercussions suivantes : enrichissement du tronc commun des connaissances, inventaire plus important de modèles de services de garde des enfants, coopération et coordination accrues parmi les partenaires intervenant dans la garde des enfants, et sensibilisation publique accrue. Nous ajouterions à une cette liste un personnel mieux qualifié. On a ensuite fait l'hypothèse que, à leur tour, ces répercussions allaient permettre d'atteindre l'objectif central de la Caisse d'aide, à savoir améliorer la qualité des services de garde des enfants au Canada afin que ces services soient mieux adaptés aux besoins des familles.

3.3 Profil statistique de la Caisse d'aide

L'analyse statistique qui suit fournira au lecteur une compréhension de base des activités de la Caisse d'aide. Cette analyse commence par un bref examen du nombre de projets par exercice, par organisation, par province et par type d'organisation. Ensuite, des aspects clés des projets — type de projet, secteur prioritaire et activité du projet — sont résumés. Vient ensuite le financement des projets. Enfin, les projets autochtones sont brièvement examinés.

3.3.1 Exercice

En novembre 1994[4], la Caisse d'aide avait financé depuis le début 515 projets liés à la garde des enfants. Il ne semble y avoir aucune tendance en rapport avec l'exercice, bien que le nombre de projets ait diminué à mesure que se rapprochait la date d'expiration (mars 1995) prévue pour le programme :

[4] Au total, la Caisse d'aide avait financé 519 projets (pour une valeur de 77,5 millions de dollars) à son expiration en mars 1995. Comme il y eu seulement 4 projets additionnels entre décembre 1994 (lorsque les données ont d'abord été analysées) et mars 1995, on a estimé que la mise à jour de l'analyse n'apporterait rien de nouveau

Exercise	Nombre de nouveaux projet (%)
1988-89	54 (10.5%)
1989-90	177 (34.4%)
1990-91	44 (8.5%)
1991-92	106 (20.6%)
1992-93	84 (16.3%)
1993-94	26 (5.0%)
1994-95 (à ce jour)	24 (4.7%)
Total	**515**

3.3.2 Organisations financées

Au total, 401 organisations ont reçu des fonds pour des projets de la Caisse d'aide. Environ 84 % d'entre elles ont mené un seul projet; par contre, une organisation, soit la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, s'est occupée à elle seule de 12 projets. Voici la répartition totale des projets :

Nombre de projets	Nombre d'organisations (%)
1	335 (83,5 %)
2	44 (10,9 %)
3	11 (2,7 %)
4	6 (1,5 %)
5	2 (0,5 %)
6	1 (0,2 %)
7	1 (0,2 %)
12	1 (0,2 %)
TOTAL	**401**

3.3.3 Province

Le tableau 3.4 montre la répartition des projets de la Caisse d'aide par province[5]. La répartition par province reflète en général la taille de la population, sauf au Québec, où « la Caisse a mis plus de temps à trouver un équilibre entre ses priorités et les priorités provinciales »[6]. Environ un cinquième des projets ont visé les autochtones.

3.3.4 Type d'organisation

La plus grosse partie des contributions a été versée à des associations ou des sociétés (22 %) ou à des établissements d'enseignement (15 %). Les bandes autochtones, les associations autochtones et les conseils tribaux ont réalisé 16 % des projets. Très peu des contributions ont été versées à des syndicats ou des employeurs. Mis ensemble, les organismes municipaux et provinciaux ont représenté seulement 6 % des projets. Les groupes communautaires ont aussi obtenu 6 % des projets (tableau 3.5).

3.3.5 Type de projet

Une forte majorité de projets (72 %) a consisté dans des projets de développement visant à créer du matériel d'apprentissage ou à assurer la formation du personnel ou le perfectionnement professionnel. Les projets pilotes — portant sur des approches innovatrices de la prestation des services de garde des enfants ou adaptant des programmes et des services en matière de garde d'enfants aux besoins de la collectivité — comptent pour presque tous les autres. Seulement 5 % des projets sont classés comme projets de recherche, pourcentage surprenant puisque l'objectif énoncé pour la Caisse d'aide en 1988 était de surveiller, de promouvoir et d'encourager des services de garde de qualité au Canada par le financement de projets de recherche et de développement innovateurs (selon le cadre de référence de DRHC, p. 7).

---

[5] Le tableau comprend aussi les projets nationaux (non limités à une seule province), le financement versé pour d'autres programmes et les projets autochtones. C'est ainsi que la Caisse d'aide présentait ses données, et nous avons donc fait de même

[6] Profil du financement de la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants, sept. 1994, p.4.

Tableau 3.4

Nombre de projets de la Caisse d'aide par province

Province/territoire	Nombre de projets	Pourcentage du total
Province/territoire	**319**	**61,9 %**
Terre-Neuve	13	2,5
Î.-P.-É.	12	2,3
Nouvelle-Écosse	21	4,1
Nouveau-Brunswick	16	3,1
Québec	41	8,0
Ontario	97	18,8
Manitoba	20	3,9
Saskatchewan	18	3,5
Alberta	23	4,5
Colombie-Britannique	53	10,3
Territoires du Nord-Ouest	2	0,4
Yukon	3	0,6
Niveau national	**66**	**12,8**
Partenariats	**25**	**4,9**
Projets autochtones	**105**	**20,4**
nationaux	12	2,3
sur les réserves	64	12,4
hors réserve	29	5,6
Canada	**515**	**100,0 %**

Source : CIS, novembre 1994

Tableau 3.5 Type d'organisation

Type d'organisation	Nombre	Pourcentage
Établissement d'enseignement	76	14,8 %
Gouvernement provincial	18	3,5
Administration municipale	14	2,7
Association d'employés	4	0,8
Dispensateur de services de garde des enfants	49	9,5
Association/société	112	21,7
Groupe communautaire	30	5,8
Association autochtone	33	6,4
Association nationale	48	9,3
Employeur	1	0,2
Bande indienne	44	8,5
Association provinciale	28	5,4
Centre d'information/de ressources	2	0,4
Conseil tribal	7	1,4
Syndicat	1	0,2
Hôpital/association médicale	23	4,5
Groupe d'intérêt	13	2,5
Financement d'autres programmes*	12	2,3
Total	**515**	**100,0 %**

* Selon les données (incomplètes) du système informatique, il s'agit de projets à frais partagés avec les provinces et accordés à 12 organisations pour des projets sur la violence familiale en 1992.

Source : CIS, novembre 1994

Tableau 3.6 Type de projet

Type de projet	Nombre	Pourcentage
Pilote	92	17,9 %
Perfectionnement	371	72,0
Recherche	26	5,0
Financement de groupes d'intérêt	13	2,5
Partenariats avec d'autres fournisseurs de fonds	13	2,5
Total	**515**	**100,0 %**

Source : CIS, novembre 1994

3.3.6 Secteurs prioritaires traités par les projets

La Caisse avait reçu comme mandat de mettre son financement à la disposition de « secteurs prioritaires » précis. Comme le montre bien le tableau 3.7, les secteurs prioritaires sont un assortiment de groupes cibles, de genres de services de garde et d'activités (projets de recherche, conférences). Les projets pouvaient avoir jusqu'à trois secteurs prioritaires : 60 % ont porté sur deux priorités et 18 %, sur trois priorités. Les projets ayant plus d'une priorité avaient tendance à mentionner le groupe cible en premier et le genre de service en deuxième. Le perfectionnement professionnel est la priorité d'environ un tiers des projets. Le centre d'intérêt de près d'un projet sur cinq a été l'éducation des parents ou du public. Les autochtones ont été la priorité d'environ 20 % des projets.

3.3.7 Activité du projet

Comme le montre le tableau 3.8, l'activité la plus courante entreprise par les projets de la Caisse d'aide est l'exploration de modèles de service (28 %). On trouve en proportions presque égales l'évaluation des besoins (17 %), la création de ressources documentaires (16 %), le réseautage (15 %) et la formation (15 %). La recherche en matière de garde des enfants a été codée comme activité dans 7 % des projets.

Tableau 3.7 Secteurs prioritaires traités (répartition en pourcentage)

Secteur prioritaire	Première priorité	Deuxième priorité	Troisième priorité
Besoins spéciaux	8,7 %	0,8 %	0,0 %
Lié au travail	6,0	0,6	0,2
Régions rurales	7,4	0,8	0,2
Urgence/temps partiel/travail par quarts	3,5	0,4	0,0
Perfectionnement professionnel	20,8	10,5	1,9
Enfants d'âge scolaire	5,0	3,1	0,4
Minorité	1,9	0,4	0,0
Bébés	0,6	0,8	0,2
Éducation des parents/du public	10,5	4,7	3,3
Inuits	0,0	1,7	0,0
Centre de ressources	0,0	6,0	2,9
Garde des enfants à domicile	0,0	5,6	1,4
Santé/nutrition/sécurité	0,2	3,7	0,8
Conférences	5,4	3,3	0,8
Francophones hors Québec	0,0	2,1	2,1
Modèle centrifuge	0,0	1,7	0,4
Évaluation des besoins	0,0	9,9	1,7
Partenariats avec d'autres programmes	4,9	0,0	0,0
Recherche	4,7	2,1	0,0
Autochtones hors réserve	5,6	0,8	0,8
Autochtones, national	2,3	0,0	0,0
Autochtones sur les réserves	12,4	0,8	0,2
Aucun	–	40,2	82,5
Nombre de dossiers	**515**	**515**	**515**

Source : CIS, novembre 1994

3.3.8 Financement des projets

La présente section examine les variations dans le financement de la Caisse d'aide (mesuré selon l'affectation budgétaire approuvée[7]) en fonction du type de projet, du secteur prioritaire, du groupe cible, de l'activité et du type d'organisation.

Tableau 3.8 Activité du projet

Activité	Nombre	Pourcentage
Modèles de service	112	21,7 %
Ressources documentaires	80	15,5
Formation	76	14,8
Réseautage	78	15,1
Évaluations de besoins	86	16,7
Recherche en garde des enfants	37	7,2
Liée au travail	20	3,9
Intervenant	13	2,5
Partenariats	13	2,5
Total	**515**	**100,0 %**

Source : CIS, novembre 1994

La moyenne du financement de la Caisse d'aide pour l'ensemble des projets a été de 150 360 $. Le financement par projet a varié de 1 000 $ à 1,2 millions de dollars. Par catégorie :

[7] C'est ce que la Caisse d'aide utilise dans ses rapports. Le budget affecté correspond de très près aux dépenses réelles.

Catégorie de finance	Nombre de projets (%)
Sous 10 000 $	36 (7,0 %)
10 000 $ - 24 999 $	72 (14,0 %)
25 000 $ - 49 999 $	89 (17,3 %)
50 000 $ - 74 999 $	57 (11,1 %)
75 000 $ - 99 999 $	53 (10,3 %)
100 000 $ - 199 999 $	86 (16,7 %)
200 000 $ - 499 999 $	90 (17,5 %)
500 000 $ - 999 999 $	27 (5,2%)
1 000 000 $+	5 (1,0%)
TOTAL	**515**

Source : CIS, novembre 1994

Financement par type de projet

Seulement 9 % des dépenses de la Caisse d'aide ont été consacrées à des projets de recherche. Trois dollars sur cinq sont allés à des projets de développement, et 30 % des fonds, à des projets pilotes.

Tableau 3.9 Financement de la Caisse d'aide par type de projet

Type de projet	Nombre de projets	Financement de la Caisse d'aide	
		Nombre de projets	Répartition
Pilote	92	22 780 756 $	29,4 %
Développement	371	46 712 030 $	60,3
Recherche	26	7 166 857 $	9,3
Financement de groupes d'intérêt	13	336 430 $	0,4
Partenariats	13	439 532 $	0,6

Source : CIS, novembre 1994

Financement par secteur prioritaire

Étant donné que les priorités des projets peuvent êtres multiples, il n'y a aucune façon parfaite de répartir les dépenses selon la priorité. Le tableau 3.10 répartit les fonds également entre les priorités de chaque projet. Ainsi, dans le cas d'un projet comptant deux priorités, on a affecté la moitié des fonds à chaque priorité; si le projet avait trois priorités, chacune s'est vue affectée le tiers des fonds. Le résultat est affiché dans la dernière colonne (les montants réels sont exclus parce que la répartition aléatoire donnerait des précisions erronées). Les projets liés au travail ont reçu 5 % du financement, les projets autochtones, environ 15 %, les projets relatifs aux besoins spéciaux, 8 %, et les centres de ressources, 5 %.

Financement par type d'organisation

Le tableau 3.11 montre le nombre de projets et la répartition du financement de la Caisse d'aide par catégorie de bénéficiaires. Ce sont les établissements d'enseignement qui ont reçu le plus de fonds (21 %), suivis des associations ou sociétés (20 %), et des associations nationales (13 %). Les organisations autochtones ont reçu 18 % des fonds, les groupes communautaires, 5 %, les organismes provinciaux, 2 %, les organismes municipaux, 2 %, et les dispensateurs de services de garde des enfants, 8 %.

Financement par groupe cible

Plus de la moitié des projets n'ont visé aucun groupe particulier (tableau 3.12). Parmi les projets ayant un groupe cible, la plupart ont eu trait aux autochtones. On constate également un nombre appréciable de projets visant les enfants à besoins spéciaux et d'âge scolaire. La plupart des projets (86 %) signalent n'avoir servi personne directement (c'est le cas de la majorité des projets de recherche et de développement). Parmi les projets servant directement une clientèle (surtout des projets pilotes), les projets à l'intention des autochtones ont servi une moyenne de 1 843 personnes, les projets autres que pour les autochtones, 965 (source : autoévaluations des projets).

Tableau 3.10 Secteurs prioritaires traités (répartition en pourcentage)

Secteur prioritaire	Proportion des projets			Répartition du financement
	Première priorité	Deuxième priorité	Troisième priorité	
Besoins spéciaux	8,7 %	0,8 %	0,0 %	7,8 %
Lié au travail	6,0	0,6	0,2	2,6
Régions rurales	7,4	0,8	0,2	3,2
Urgence/temps partiel/travail par quarts	3,5	0,4	0,0	2,4
Perfectionnement professionnel	20,8	10,5	1,9	21,9
Enfants d'âge scolaire	5,0	3,1	0,4	4,1
Minorité	1,9	0,4	0,0	1,9
Bébés	0,6	0,8	0,2	0,8
Éducation des parents/du public	10,5	4,7	3,3	13,2
Inuits	0,0	1,7	0,0	0,8
Centre de ressources	0,0	6,0	2,9	5,1
Garde des enfants à domicile	0,0	5,6	1,4	3,0
Santé/nutrition/sécurité	0,2	3,7	0,8	3,0
Conférences	5,4	3,3	0,8	1,5
Francophones hors Québec	0,0	2,1	2,1	1,1
Modèle centrifuge	0,0	1,7	0,4	1,7
Évaluation des besoins	0,0	9,9	1,7	1,7
Partenariats avec d'autres programmes	4,9	0,0	0,0	1,0
Recherche	4,7	2,1	0,0	8,2
Autochtones hors réserve	5,6	0,8	0,8	4,1
Autochtones, national	2,3	0,0	0,0	1,5
Autochtones sur les réserves	12,4	0,8	0,2	9,0
Autre	0,0	0,0	0,2	0,0
Aucun	–	40,2	82,3	–
Nombre de dossiers	515	515	515	100,0 %

Source : CIS, novembre 1994

Tableau 3.11 Financement de la Caisse d'aide selon le type d'organisation

Type d'organisation	Nombre de projets	Financement de la Caisse d'aide	
		Total	Répartition
Établissement d'enseignement	76	16 302 378 $	21,1 %
Gouvernement provincial	18	1 486 540 $	1,9
Administration municipale	14	1 307 387 $	1,7
Association d'employés	4	201 991 $	0,3
Dispensateur de services de	49	6 003 818 $	7,8
Association/société	112	15 238 895 $	19,7
Groupe communautaire	30	3 862 515 $	5,0
Association autochtone	33	5 155 856 $	6,7
Association nationale	48	10 175 727 $	13,1
Employeur	1	25 825 $	0,0
Bande indienne	44	6 981 254 $	9,0
Association provinciale	28	3 354 782 $	4,3
Centre d'information/de	2	522 892 $	0,7
Conseil tribal	7	1 559 087 $	2,0
Syndicat	1	98 665 $	0,1
Hôpital/association médicale	23	4 428 633 $	5,7
Groupe d'intérêt	13	336 430 $	0,4
Financement d'autres	12	392 930 $	0,5

Source : CIS, novembre 1994

Tableau 3.12 Groupe cible

Groupe cible	Nombre de projets	Pourcentage
Aucun groupe cible en particulier	286	55,5 %
Besoins spéciaux	48	9,3
Enfants d'âge scolaire	39	7,6
Minorités	12	2,3
Bébés	7	1,4
Inuits	4	0,8
Francophones hors Québec	16	3,1
Autochtones hors réserve	27	5,2
Autochtones, national	12	2,3
Autochtones sur les réserves	64	12,4
Total	**515**	**100,0 %**

Source : CIS, novembre 1994

Financement par activité

En raison d'excentricités dans le codage du CIS, les « activités » sont comprises sous diverses variables. En conséquence, les conférences sont considérées comme un « secteur prioritaire », la formation du personnel est une « activité » et le perfectionnement professionnel est un « secteur prioritaire ». Quoi qu'il en soit, les conférences sont nommées comme secteur prioritaire dans 9,5 % des projets et ont reçu 1,5 % du financement. La formation a constitué l'activité principale de 14,8 % des projets, recevant 19,7 % du financement. Au total, 72 % des projets de la Caisse d'aide ont été classés comme des projets de développement; ces projets ont accaparé 60,3 % du financement.

3.3.9 Projets autochtones

La présente section passe brièvement en revue le nombre et la répartition des projets autochtones selon l'exercice, la province, le type de projet, l'activité et la catégorie de financement.

Exercice

En novembre 1994, la Caisse d'aide avait financé depuis le début 105 projets commandités par des autochtones. À l'instar des autres projets de la Caisse d'aide, aucune tendance ne semble se dégager selon l'exercice, bien que le nombre de projets diminue à l'approche de l'expiration du programme :

Exercice	Nombre de nouveaux projets (%)
1988-1989	10 (9,5 %)
1889-1990	34 (32,4 %)
1990-1991	16 (15,2 %)
1991-1992	23 (21,9 %)
1992-1993	12 (11,4 %)
1993-1994	8 (7,6 %)
1994-1995 (à ce jour)	2 (1,9 %)
TOTAL	105

Province

La plupart des projets autochtones sont allés à des commanditaires en Ontario (31 %)[8] ou dans les Prairies (31 %). Il y en a eu très peu dans les provinces de l'Atlantique. Une telle répartition reflète de façon générale la population autochtone dans les différentes provinces.

Tableau 3.13 Nombre de projets autochtones par province

Province/territoire	Nombre de projets	Pourcentage du total
Terre-Neuve	1	1,0 %
Î.-P.-É.	1	1,0
Nouvelle-Écosse	4	3,8
Nouveau-Brunswick	3	2,9
Québec	12	11,4
Ontario	33	31,4
Manitoba	14	13,3
Saskatchewan	12	11,4
Alberta	7	6,7
Colombie-Britannique	14	13,3
Territoires du Nord-Ouest	2	1,9
Yukon	2	1,9

Source : CIS, novembre 1994

Type de projet

Près des trois quarts des projets autochtones sont des projets de développement, et 24 %, des projets pilotes. Les projets de recherche ne représentent que 2 % du total. Comparativement aux projets autres que pour les autochtones, la recherche est sous-représentée, et les projets pilotes sont surreprésentés.

---

[8] Des 33 projets en Ontario, 11 étaient des projets nationaux. Un autre projets national a été mené à partir des Territoires du Nord-Ouest.

Tableau 3.14 Type des projets autochtones

Type de projet	Nombre	Pourcentage
Pilote	25	23,8 %
Développement	78	74,3
Recherche	2	1,9

Source : CIS, novembre 1994

Activité du projet

La constatation la plus évidente qui ressort du tableau 3.15 est que 43 % des projets autochtones sont des évaluations des besoins, soit une proportion beaucoup plus élevée que parmi les projets non autochtones (10 %). La situation s'explique peut-être par le manque de renseignements « de base » sur les besoins en matière de garde d'enfants dans ces collectivités. Toutes les autres activités ont compté pour une proportion plus faible dans les projets autochtones que dans les projets non autochtones.

Tableau 3.15 Activité des projets autochtones

Activité	Nombre	Pourcentage
Modèles de service	24	22,9 %
Ressources documentaires	11	10,5
Formation	12	11,4
Réseautage	12	11,4
Évaluations de besoins	45	42,9
Recherche en garde des enfants	1	1,0

Source : CIS, novembre 1994

Financement des projets

Le total du financement des projets autochtones de la Caisse d'aide s'est chiffré à 16,7 millions de dollars, pour une moyenne de 158 756 $ par projet. Les projets autochtones dans les réserves (nationaux et non nationaux) ont reçu environ 10,65 millions, soit près du double des 6,0 millions reçus pour les projets à l'extérieur des réserves. Par catégorie :

Catégorie de financement	Nombre de projets (%)
Sous 10,000 $	6 (5,7 %)
10 000 $ - 24 999 $	19 (18,1 %)
25 000 $ - 49 999 $	16 (15,2 %)
50 000 $ - 74 999 $	11 (10,5 %)
75 000 $ - 99 999 $	11 (10,5 %)
100 000 $ - 199 999 $	15 (14,3 %)
200 000 $ - 499 999 $	19 (18,1 %)
500 000 $ - 999 999 $	6 (5,7 %)
1 000 000 $ et plus	2 (1,9 %)
TOTAL	**105**

Source : CIS, novembre 1994

3.4 Sommaire

Le présent chapitre a jeté les bases pour la présentation des constatations qui suivent dans la partie 2 du rapport. Fait plus important, nous avons appris que la disponibilité/l'accessibilité, l'abordabilité et la qualité sont les trois questions prépondérantes dans le domaine des services de garde des enfants, que la Caisse d'aide a financé des projets de développement, des projets pilotes et des projets de recherche pour traiter ces questions et d'autres tout aussi pressantes, et que la Caisse a financé 515 projets (en date de novembre 1994), le financement moyen par projet se chiffrant à 150 360 $. En général, l'examen statistique porte à croire que l'activité réelle a été conforme à l'activité attendue, à l'exception des projets de recherche, qui n'ont représenté qu'une proportion très faible des activités financées.

PARTIE 2

Résultats de l'évaluation

CHAPITRE QUATRE : PERTINENCE DU PROGRAMME

Le présent chapitre se penche sur la pertinence continue du rôle fédéral dans le domaine des services de garde des enfants. Grâce aux données recueillies au moyen des entrevues, de l'examen par les pairs, des études de cas et du sondage, il est d'abord question de voir s'il est justifié que le gouvernement fédéral s'occupe des services de garde des enfants. On y discute ensuite des liens de la Caisse d'aide avec des stratégies gouvernementales plus globales.

4.1 Nécessité d'un rôle fédéral continu dans le domaine des services de garde des enfants

La présente section se penche sur la question : a) en faisant le compte rendu des opinions des personnes interviewées et des spécialistes, b) en déterminant si les conditions qui ont mené à la création de la Caisse d'aide existent toujours, c) en évaluant si la Caisse d'aide fait double emploi aux activités des gouvernements provinciaux et d'autres organisations, et c) en examinant les conséquences que les répondants entrevoient si le gouvernement fédéral retire son appui à l'égard de la recherche et du développement en matière de garde des enfants.

4.1.1 Opinions sur la poursuite du rôle fédéral

Deux écoles de pensée prévalaient sur la question au sein de la Caisse d'aide. D'une part, on affirme avec détermination que la nécessité d'un programme comme la Caisse d'aide demeure. Comme l'ont indiqué plusieurs responsables de la Caisse d'aide, la principale raison est qu'il reste encore beaucoup à faire et que, si le gouvernement fédéral ne s'en occupe pas, ce ne sont certainement pas les provinces qui le feront. « Les provinces n'ont pas les fonds nécessaires pour faire de la recherche ou de la formation nationales, contrairement à ce que peut faire le fédéral. » De l'avis des tenants d'un tel point de vue, un fonds national est nécessaire pour assurer la comparabilité et la transférabilité d'une région à l'autre (par le partage d'information) et pour mener des travaux de recherche appliquée de base dans le domaine de la garde des enfants à titre

de soutien social de l'économie. Les représentants des ONG se déclarent en accord complet avec un tel point de vue.

Le deuxième groupe au sein de la Caisse d'aide, moins nombreux que le premier, est d'avis qu'il n'y a pas lieu de poursuivre les activités de la Caisse mais plutôt de mettre au point un programme différent qui soit fondé sur ses réalisations. « La Caisse d'aide a établi les fondations, et il est maintenant nécessaire de faire avancer ses réalisations. Aucun autre programme actuel ne ressemble à la Caisse, mais il est nécessaire qu'elle reste en place. »

Tous les responsables de gouvernements provinciaux et d'ONG interviewés s'entendent pour dire que le gouvernement fédéral a un rôle continu à jouer dans le domaine de la garde des enfants, mais pas nécessairement par l'entremise des activités de la Caisse d'aide. Les représentants provinciaux ne se sont pas avancés quant à la nécessité d'un programme comme la Caisse. Ils disent que l'apport de la Caisse d'aide au domaine a été valable, mais aucun représentant provincial ne semble estimer qu'il y a lieu de poursuivre le programme sous la même forme. Certaines personnes sont d'avis que des activités clés — en particulier les travaux de recherche et les projets nationaux (par ex., le partage d'information) — demeurent nécessaires. Quant aux ONG, elles veulent que le gouvernement fédéral poursuive son rôle surtout pour assurer un financement suffisant des initiatives dans le domaine, telles que l'exploration d'approches innovatrices de la garde des enfants ou la prestation de services universels. Les deux groupes ont aussi mentionné comme secteurs particuliers d'intervention fédérale, la recherche, l'établissement de normes nationales (l'Alberta n'est pas d'accord sur ce point), la diffusion d'information, la facilitation du réseautage entre les provinces et entre les organisations vouées à la garde des enfants, l'aide à la défense des intérêts et la transférabilité de la formation.

Nombreux sont les membres du personnel de la Caisse d'aide à mentionner la recherche et l'évaluation comme secteurs les plus pressants. « Sous le régime de la Caisse d'aide, très peu de recherches de qualité ont été entreprises. Il est nécessaire de favoriser la recherche, parce qu'on ne peut dépendre sur les universités et le CRSH à cet égard; il s'agit d'inciter les collectivités à s'en occuper. »

Les ONG ne s'entendent pas toutes sur la nature exacte du programme à instaurer. Certaines semblent satisfaites du modèle de la Caisse d'aide : un organisme central supervisant une démarche plus globale qui encourage l'établissement d'une infrastructure, incite à l'innovation et assure le financement de recherches. D'autres veulent des changements; une organisation a indiqué qu'il fallait un programme beaucoup plus rentable, une autre, qu'il fallait un meilleur mécanisme de sélection des projets car la Caisse d'aide « n'a pas eu des effets aussi heureux qu'elle aurait pu ».

Les six analystes de l'examen par les pairs estiment que le gouvernement fédéral devrait continuer à financer les projets pilotes et les projets de recherche. On prétend en effet que le domaine de la garde des enfants est un service social nouveau, en évolution, sur lequel on en connaît très peu. Il est par conséquent nécessaire de faire de la recherche et des évaluations systématiques des programmes en cours. Comme l'a dit un des analystes, « nous sommes à construire un système qui n'existait pas auparavant, devant répondre à des besoins familiaux qui sont sensiblement différents de ceux d'il y a une génération et tenir compte des rapides changements sociaux et économiques ». Une autre personne a déclaré que le gouvernement fédéral devrait financer de telles activités pour parer au risque de faire des recherches en double si ce sont seulement les gouvernements provinciaux qui s'en occupent. Comme l'a souligné un autre de nos analystes, certains projets effectués par la Caisse d'aide ont eu une portée nationale, pas seulement quant aux données recueillies, mais aussi parce qu'ils ont traité de questions liées à des stratégies et objectifs nationaux.

Tous les analystes en question sauf un estiment que la recherche en matière de garde des enfants a aidé à rendre les services de garde mieux adaptés aux besoins des familles et des enfants. Plusieurs ont cependant nuancé leur réponse en soulignant qu'il n'est pas souvent donné suite aux constatations découlant de la recherche. Voici des exemples d'études qui ont permis de mieux adapter les services de garde des enfants : l'Étude nationale sur la garde des enfants, l'étude sur les salaires et les conditions de travail, et les études qui ont cerné les facteurs liés à la qualité des services de garde.

Il y a consensus, parmi les représentants de projets rencontrés dans le cadre des études de cas, sur l'importance du rôle fédéral dans le traitement des questions clés en matière de garde des enfants. Ce rôle est d'abord et avant tout de fournir du financement. D'autres avancent que ce rôle doit comprendre la prestation d'information et de conseils.

Ils prétendent également qu'il y aurait lieu de faire des efforts soutenus pour déterminer quels sont les éléments efficaces des programmes de garde des enfants au Canada.

4.1.2 L'élan initial est-il toujours valable?

Une autre façon d'analyser la question de savoir si le gouvernement fédéral devrait maintenir son engagement dans le domaine de la recherche et du développement en matière de garde des enfants est de déterminer si les besoins qui ont justifié le programme au départ demeurent. Le personnel de la Caisse d'aide a été presque unanime à dire que les questions clés sont toujours la qualité, l'accessibilité et l'abordabilité. On a également dit que le financement gouvernemental est primordial pour toutes ces questions. Le lien entre le financement et l'abordabilité est clair : plus le financement public est important, plus les services de garde des enfants sont abordables pour les parents. Un financement plus important peut également favoriser une qualité supérieure (définie par les rapports enfants-personnel, les compétences du personnel, les conditions de travail et les salaires, le roulement du personnel), car les organismes peuvent alors assurer un rapport enfants-personnel moins élevé et mieux rémunérer leur personnel, ce qui permet d'attirer et de garder un personnel mieux qualifié. Enfin, un financement plus important peut favoriser la création de plus de places subventionnées, accroissant ainsi la disponibilité (c'est-à-dire que les services sont disponibles si les parents en ont besoin).

Le personnel de la Caisse d'aide s'est également entendu pour dire que la recherche est nécessaire pour appuyer les décisionnaires et les dispensateurs de services de garde des enfants. Par ailleurs, les ressources documentaires canadiennes sont très peu nombreuses, et la plupart des groupes ont recours à des documents américains.

Toutes les personnes interviewées sont d'accord sur le fait que seul un faible pourcentage de la demande en matière de places *agréées* est satisfait, et ce partout au Canada. Plusieurs se sont pressées d'ajouter que, ironiquement, il y a beaucoup de places vacantes dans les garderies au Canada. On présume qu'il y a peut-être un problème d'abordabilité : les services sont disponibles mais non accessibles, comme l'a dit une personne. En incluant les services de garde non accrédités, on constate que les

possibilités en matière de garde des enfants sont suffisantes, mais ce ne sont pas tous des services de qualité, et une bonne part des services de qualité sont hors de la portée des parents.

Toutes les personnes interviewées ont précisé pour quels genres de services la demande dépasse l'offre. Elles déclarent qu'il y a pénurie générale, mais les véritables écarts entre l'offre et la demande touchent la garde des bébés (qui coûte cher), la garde en milieu rural, la garde sur les réserves, la garde des enfants ayant des besoins spéciaux, la garde à horaire souple (durant les heures de travail non traditionnelles et en cas d'urgence), les programmes pour les parents adolescents, la garde des enfants d'âge scolaire et la garde agréée en milieu familial. Dans presque toutes les provinces, on a mentionné la garde souple et la garde des bébés.

Certaines des personnes interviewées ont fourni des chiffres pour estimer l'écart entre la demande et l'offre. Ainsi, environ 50 % de la demande pour des services de garde des enfants d'âge pré-scolaire est satisfaite. Par contre, seulement 2 % des besoins en milieu rural et moins de 5 % des besoins de services souples sont satisfaits. Le système régulier, soit le 9 à 5, ne répond pas à entre 10 % et 13 % de la demande. (Ces estimations sont inférieures aux chiffres de Statistique Canada présentés au chapitre 3).

À peu près tous les conseillers de la Caisse d'aide ont reconnu la garde souple comme le genre de service dont la demande sera le plus susceptible de croître. En effet, comme le secteur des services, qui offre des emplois aux heures irrégulières, est en croissance, la nécessité d'avoir des services de garde aux heures souples a de bonnes chances d'augmenter. Les constatations de l'étude de Statistique Canada (Lero et al, 1992) concordent avec une telle conclusion.

Aucun des trois groupes interviewés n'est très optimiste quant à la satisfaction de l'accroissement de la demande. Les personnes consultées estiment que le financement public est la clé pour répondre à la demande mais que, vu les problèmes de déficit aux paliers fédéral et provinciaux, il est peu probable que des fonds additionnels soient engagés. La garde sur les réserves est peut-être la seule exception. En effet, si tout se passe comme prévu dans le plan récemment annoncé, 6 000 places additionnelles seront créées sur une période de trois ans, « ce qui ne comblera pas pleinement la demande mais constitue un bon début ».

La plupart des personnes interviewées sont d'avis que la demande ne diminuera pas pour aucun genre de service. Quelques-unes s'attendent toutefois à une diminution dans la demande pour des services de garde à temps plein aux heures normales. Deux représentants provinciaux ont déclaré que la garde des enfants d'âge scolaire pourrait baisser, surtout si le système scolaire s'élargit (prématernelle). Une personne de la Caisse d'aide estime que la demande pour certains genres de services de garde en milieu rural pourrait s'atténuer (régions d'exploitation minière, de pêche).

4.1.3 S'il est mis fin au rôle fédéral

Comme on pouvait s'y attendre, l'ensemble du personnel de la Caisse d'aide a déclaré qu'un retrait fédéral du domaine de la garde des enfants serait « dévastateur », terme employé par plusieurs. Pour la plupart, les gens ont semblé répondre sous l'angle des activités de la Caisse d'aide. Certains ont toutefois envisagé l'effort fédéral dans le domaine dans une perspective plus globale. « Le financement fédéral, par l'entremise du RAPC, est le moteur du développement en matière de garde des enfants au Canada. »

Les représentants provinciaux et les représentants de projets rencontrés pour les études de cas sont également tous persuadés des conséquences néfastes d'un retrait fédéral. Parmi les réactions obtenues, deux personnes ont parlé de l'effet « dévastateur » d'un tel retrait, d'autres, de la déception des intervenants en matière de garde des enfants. La plupart des représentants d'ONG ont aussi prévu une situation désolante advenant le retrait du gouvernement fédéral. « Cela détruirait le domaine... Les services redeviendraient isolés et fragmentés. »

Voici quelques-unes des répercussions mentionnées par les personnes interviewées :

- Un retrait fédéral du domaine de la garde des enfants indiquerait au reste du pays qu'il ne s'agit plus d'une priorité à l'ordre du jour fédéral. Tout espoir de normes nationales serait compromis.

- Les provinces, et peut-être les administrations municipales, finiraient par emboîter le pas. Certaines provinces maintiendraient leur engagement à l'égard de services bien organisés de garde des enfants, tandis que d'autres ne seraient pas ou plus en mesure de s'occuper efficacement de la question de la qualité des services.

- Au palier local, il serait très difficile de garder la question au premier plan sans l'intérêt des paliers supérieurs de gouvernement.
- Les associations professionnelles ne pourraient poursuivre leurs activités, ce qui mettrait un terme à la fertilisation croisée des idées.
- Les systèmes et réseaux actuels s'effondreraient. Les gouvernements provinciaux ne seraient pas disposés à prendre la relève des activités; l'infrastructure se perdrait.
- La recherche serait limitée et pourrait même cesser tout à fait.
- Cela signifierait probablement la fin du financement de projets pilotes et expérimentaux, situation qui, à son tour, entraînerait un certain degré de stagnation dans le domaine de la garde des enfants pour ce qui est de l'exploration de nouveaux modèles de service.
- Le partage d'information diminuerait sensiblement.
- Il n'y aurait pas de financement sur les réserves, et donc pas de services. La majorité des gouvernements provinciaux ne s'en occuperaient pas, de sorte que les enfants continueraient à recevoir des services informels dont on ne connaîtrait pas la qualité.

En conséquence, ont dit les personnes interviewées, la qualité et l'accessibilité des services de garde des enfants en souffriraient.

La vaste majorité des répondants du sondage affirment que le retrait du gouvernement fédéral de la recherche et du développement en matière de garde des enfants aurait des répercussions très négatives ou plutôt négatives pour toutes les activités citées dans le tableau qui suit. Ils estiment que les répercussions seraient particulièrement néfastes pour la recherche dans le domaine et pour l'élaboration de normes de qualité. Quand on leur demande de dire si le gouvernement fédéral devrait continuer à s'intéresser aux questions relatives à la garde des enfants, une majorité écrasante, soit 98 %, répond par l'affirmative.

Tableau 4.1 Répercussions du retrait fédéral de diverses activités de recherche et de développement

Activité	Très négatives	Plutôt négatives	Aucune	Plutôt positives	Très positives	Ne sait pas
Recherche sur des questions relatives la garde des enfants	78,2 %	19,7 %	0,7 %	0,0 %	1,4 %	4,9 %
Élaboration de programmes en matière de garde des enfants	65,9	28,9	3,0	0,0	2,2	9,4
Élaboration de normes de qualité pour la garde des enfants	77,5	15,2	5,1	0,0	2,2	9,8
Élaboration de ressources et de matériel d'apprentissage	73,0	20,6	4,3	0,0	2,1	7,2
Réseautage et partage d'information	60,9	31,9	4,3	0,7	2,2	8,6

Source : Sondage sur la Caisse d'aide auprès des commanditaires de projets N=153

Toutes les données recueillies portent certainement à croire que l'intérêt fédéral a été crucial pour placer la garde des enfants à l'ordre du jour national et établir une infrastructure des services de garde au Canada. Mais elles soulèvent également des questions sur la stabilité de l'infrastructure si celle-ci venait à s'écrouler peu après l'expiration du programme.

4.1.4 Autres sources de financement

Le personnel de la Caisse d'aide soutient que les services fournis par la Caisse n'auraient pu être obtenus d'aucune autre source fédérale. « Il n'y a aucun autre programme fédéral axé principalement sur la garde des enfants. » Les gouvernements provinciaux et le secteur privé auraient pu financer n'importe quelle des activités de la

Caisse d'aide. Or, ils ne l'ont fait que très rarement. « Les gouvernements provinciaux n'ont pas d'argent, et la levée de fonds ne permet pas de recueillir des sommes suffisantes. »

Par ailleurs, certains membres du personnel de la Caisse d'aide ont affirmé qu'aucun des *projets* n'aurait pu être réalisé sans la Caisse. « Aucun financement n'était offert. » D'autres se sont dit essentiellement d'accord avec un tel point de vue, mais sous réserve des types de projet. Deux conseillers de la Caisse sont d'avis en effet que ni les évaluations de besoins, ni les projets pilotes auraient pu être réalisés en son absence. Pour une autre personne, ce sont les grands projets de recherche qui n'auraient pas été réalisés, même si de petits travaux de recherche auraient pu être menés. Certains projets de développement auraient peut-être réussi à trouver d'autre financement, «mais la majorité des projets auraient été de peu d'envergure et d'une portée à ce point locale que personne d'autre ne les aurait financés ».

Neuf répondants au sondage sur dix ont affirmé que leur projet n'aurait pu être entrepris sans le financement de la Caisse d'aide. Diverses raisons ont été données, la plupart liées au manque de financement :

Raison pour laquelle le projet n'aurait pas été réalisé	**% des projets**
Aucune autre source de financement	64,4 %
Financement d'autres sources insuffisant	10,1
Manque de ressources humaines	15,4
Projet sans intérêt pour d'autres sources	7,4
Autre[8]	2,7
	N=127

[8] Par ex., ne pouvait demander des frais assez élevés, taille du projet.

À deux exceptions près, les représentants de projets rencontrés pour les études de cas ont indiqué que, sans le financement de la Caisse d'aide, leur projet n'aurait pas été réalisé. Les deux personnes qui ont fait exception ont dit que le projet aurait peut-être été de l'avant, mais que la qualité et les répercussions en auraient été sérieusement amoindries. Les commanditaires n'ont que très rarement cherché d'autres sources de

financement. La plupart du temps, c'est parce qu'ils ne savaient pas où s'adresser. Plusieurs personnes ont dit « savoir » que leur province n'avait pas d'argent pour le projet qu'ils proposaient. D'autres avaient réalisé un projet antérieur financé par la Caisse d'aide — dans bien des cas une évaluation des besoins pour le nouveau projet — et considéraient la Caisse comme une source évidente de financement.

Deux des 12 projets ayant fait l'objet d'une étude de cas ont obtenu de petites subventions d'organismes de services ou de fondations. Dans deux cas, la province a également subventionné les frais des parents. Un projet autochtone a reçu des fonds de DRHC pour son volet formation (en application du programme Les chemins de la réussite); la bande a assumé le coût des immobilisations.

Selon les provinces et les ONG, le service le plus important assuré par la Caisse d'aide et qu'aucun autre organisme en place ne peut fournir est le financement de projets innovateurs dans le domaine de la garde des enfants. En outre, aucun autre groupe fédéral ou provincial ne finance des projets axés sur les besoins en matière de garde des enfants d'une clientèle particulière, surtout les autochtones. Les provinces les plus démunies ont affirmé que, sans la Caisse d'aide, la province n'aurait eu accès à aucun financement pour la recherche, le perfectionnement professionnel ou les conférences.

La plupart des personnes interviewées ont soutenu qu'aucune des activités de la Caisse d'aide n'était contre-productive. Deux membres du personnel de la Caisse d'aide ont toutefois indiqué que les évaluations de besoins, les projets pilotes et les études de faisabilité ont peut-être été contre-productives, en ce qu'ils ont suscité une demande qui ne pouvait être satisfaite, puisque la Caisse ne pouvait assurer un financement permanent. Quelqu'un d'autre a mentionné que, dans certains cas, le financement de la Caisse d'aide avait mené à une dépendance à l'égard du programme. Comme il n'y avait aucune autre source de financement, de nombreux groupes ont constamment refait des demandes auprès de la Caisse.

Des représentants provinciaux ont estimé que la Caisse d'aide, sans être contre-productive, avait peut-être une valeur limitée dans deux ou trois secteurs. Une personne a prétendu notamment que trop de projets pilotes étaient lancés sans qu'on se demande d'où viendrait leur soutien une fois le financement de la Caisse terminé. Par ailleurs, certains projets étaient commencés sans qu'il y ait de vision ou de planification à long

terme de l'apport du projet sur l'avancement du domaine de la garde des enfants dans la province. De plus, deux ONG ont mentionné que l'absence d'un financement continu était contre-productive, car, sans le financement de la Caisse, de nombreux projets ne pouvaient poursuivre leurs activités.

4.2 Liens avec les grandes stratégies gouvernementales

Selon le personnel de la Caisse d'aide, aucun lien officiel ni planifié n'a été établi avec d'autres stratégies fédérales en matière de garde des enfants. Les liens qui existaient entre la Caisse et d'autres programmes étaient habituellement informels et consistaient surtout dans l'échange d'information et l'orientation vers d'autres sources. Si un projet ne s'insérait pas dans le mandat de la Caisse, on pouvait l'orienter vers d'autres programmes. Les conseillers mettaient les groupes en contact avec d'autres programmes; certains ont par la suite reçu des fonds par l'entremise des Affaires indiennes, du Secrétariat d'État, etc.

Le programme fédéral ayant le plus de similarités avec le mandat de la Caisse d'aide est le Programme d'action communautaire pour les enfants, qui comporte le volet Grandir ensemble. « On s'est assuré que le programme ne finance pas la garde des enfants mais qu'il ait une approche suffisamment souple pour être un complément à la Caisse d'aide. » Les fonds du PACE prenaient la relève lorsque le financement de la Caisse se terminait; par exemple, la Caisse pouvait contribuer à la création d'une garderie dans une école secondaire, dont le financement était repris par le PACE à l'expiration des fonds de la Caisse. (Le PACE vise les enfants à risque et, à ce titre, la garde des enfants est une préoccupation périphérique du programme.) On nous a dit qu'il n'y avait aucun lien de communication entre la Caisse d'aide et le PACE. On a ajouté que la Promotion de la santé (direction qui administre le PACE) entrait en rapport avec la Caisse mais qu'aucun lien solide n'existait entre les programmes. À l'annonce de Grandir ensemble, la Caisse a délaissé certaines activités axées sur la santé.

De l'avis de la majorité du personnel de la Caisse d'aide, les activités de cette dernière ne faisaient pas vraiment double emploi à celles d'autres programmes fédéraux, mais cette situation était « accidentelle ». En effet, comme les liens étaient très ténus, on ne

vérifiait pas beaucoup auprès des autres programmes. Par contre, aucun autre programme n'avait un mandat se rapprochant de celui de la Caisse d'aide. D'autres ministères appuyaient de façon indirecte la garde des enfants, mais aucun mécanisme de coordination des activités n'était en place. Le Secrétariat d'État finançait des projets au palier régional, mais toute coordination était accidentelle. Il a pu y avoir chevauchement avec les Subventions nationales au bien-être social, le Programme Stratégies de santé mentale pour les enfants, le Secrétariat national à l'alphabétisation et le Secrétariat à la condition des personnes handicapées, programmes ayant tous un mandat de recherche, bien que le programme Subventions nationales au bien-être social se soit retiré du financement de la recherche dans le domaine de la garde des enfants.

4.3 Conclusion

Les données semblent justifier la continuité de l'intervention fédérale dans la recherche et le développement en matière de garde d'enfants. La justification initiale du programme — la nécessité d'augmenter les services de qualité en matière de garde des enfants — est toujours valable; les personnes consultées affirment qu'il reste encore beaucoup à accomplir dans le domaine. Comme aucun autre programme — fédéral, provincial ou municipal — n'offre aussi les activités de la Caisse d'aide, il est facile de conclure que, si le gouvernement fédéral met un terme aux activités de la Caisse, aucun autre programme ne pourra combler le vide. Les provinces pourraient financer tout ce que fait la Caisse, mais elles ne le font que très rarement[9]. Enfin, la plupart des personnes-ressources prétendent que le retrait du gouvernement fédéral aurait un effet «dévastateur». L'infrastructure mise en place pourrait s'écrouler.

[9] Certaines provinces ont financé des travaux de recherche et de développement en matière de garde des enfants. Ainsi, l'Ontario a mis brièvement à l'essai des modèles souples. Mais les exemples sont rares.

CHAPITRE CINQ : RÉSULTATS DES PROJETS

Le présent chapitre explore les résultats des projets : la mesure dans laquelle les projets ont réalisé leurs objectifs, les produits finals mis en au point, l'application des résultats au delà du projet initial, les leçons dégagées du projet et le taux de survie des projets une fois le financement de la Caisse d'aide terminé.

5.1 Réalisation des objectifs des projets

Les données provenant de l'autoévaluation des projets et du sondage sont éloquents sur la question de l'atteinte des objectifs. En effet, quelque 99 % des personnes qui ont retourné une autoévaluation de leur projet ont indiqué que la plupart des objectifs et des résultats attendus avaient été atteints.

Le tableau 5.1 montre la mesure dans laquelle les répondants du sondage estiment que leur projet a atteint ses objectifs. Deux aspects ressortent. D'abord, la majorité des représentants de projets sont d'avis qu'ils ont pleinement atteint la plupart de leurs objectifs. Pour chaque objectif, au moins 80 % des répondants indiquent que l'objectif a été atteint en totalité ou en partie. Dans aucun cas une proportion importante de répondants (le maximum est de 3 %) n'a dit qu'un objectif n'avait pas été atteint du tout.

L'autre aspect intéressant des résultats recueillis est que la plupart des objectifs énumérés au tableau s'appliquent à presque tous les projets. Trois objectifs seulement — améliorer les conditions de travail des dispensateurs de services de garde des enfants, augmenter la disponibilité générale des services de garde des enfants et augmenter les possibilités de services de garde — ont été désignés comme sans objet par une majorité de répondants. Les résultats diffèrent selon l'activité principale du projet, comme on peut s'y attendre. Ainsi, peu de projets de recherche visaient à améliorer la disponibilité des services ou le professionnalisme dans le domaine, mais presque tous ont cherché à fournir de l'information de base pour l'avenir et à accroître la sensibilisation aux questions relatives à la garde des enfants. Par contre, la plupart des projets de développement ont cherché à améliorer le professionnalisme dans le domaine et à satisfaire les besoins de formation des dispensateurs de services, mais peu ont

aspiré à fournir de l'information de base pour l'avenir. Les projets pilotes quant à eux étaient plus susceptibles que les autres types de projets de viser à augmenter la disponibilité des services et les possibilités de services de garde des enfants.
Selon les répondants, plusieurs facteurs ont empêché les projets d'atteindre pleinement leurs objectifs. Les facteurs les plus souvent mentionnés : le manque de temps (6 % des représentants de projets ont donné cette raison), le manque d'installations appropriées (5 %) et de nouveaux besoins cernés en cours de projet (3 %).

On leur a demandé ce qu'ils considéraient comme l'aspect le plus réussi du projet, et la plupart ont répondu le fait que leurs objectifs aient été atteints. Bon nombre ont dit avoir fourni un service ou un produit nécessaire, d'autres ont prouvé l'existence d'un besoin, d'autres encore ont mentionné que leur service ou produit avait suscité une réaction positive, et certains ont répondu les améliorations au réseautage ou à l'infrastructure.

Comme aspect le moins réussi du projet, on a le plus souvent mentionné l'incapacité de donner suite aux résultats en raison de l'impossibilité de trouver un financement permanent, et ce parce que les parents ne voulaient pas payer davantage à l'expiration du financement de la Caisse d'aide, parce que le projet avait été trop court ou à cause de la diffusion insuffisante des résultats. De telles réponses remettent en question les répercussions à plus long terme de nombreux projets de la Caisse d'aide.

En ce qui concerne les résultats imprévus, la plupart des répondants ont fait part de surprises heureuses, bon nombre ayant trait aux réactions positives suscitées par le service ou le produit, à l'élargissement du réseau, à une hausse du profil de l'organisation ou du service, ou à une forte demande pour le produit. Certaines personnes ont cité des retombées imprévues négatives. Aucun facteur négatif ne prédomine, bien que des répondants se soient plaints du fait que les parents n'utilisaient pas les services autant qu'ils l'avaient laissé entendre au départ.

Tableau 5.1 Mesure dans laquelle les objectifs du projet ont été atteints[10]

OBJECTIF	Mesure dans laquelle l'objectif a été atteint				
	Totalement atteint	Partiellement atteint	Moyennement atteint	Pas du tout atteint	Sans objet
Augmenter la disponibilité générale des services	48,0%	36,0%	14,0%	2,0%	69,5%
Augmenter les possibilités de services pour un groupe particulier	45,6	41,2	10,3	2,9	58,8
Augmenter le nombre d'options et de modèles	51,2	35,7	13,1	0,0	48,5
Fournir de l'information de base pour l'avenir	57,7	35,6	6,7	0,0	36,2
Améliorer la qualité des programmes de garde des enfants	55,5	39,5	4,2	0,8	28,3
Augmenter la sensibilisation aux questions relatives à la garde des enfants	58,6	35,3	6,0	0,0	20,4
Mieux faire connaître les ressources disponibles dans la collectivité	49,1	43,8	6,3	0,9	32,5
Améliorer le partage d'information et les liens entre les personnes concernées par la garde des enfants	53,7	39,0	6,5	0,8	25,9
Améliorer le professionnalisme dans le domaine	53,4	39,8	6,8	0,0	37,6
Cerner les besoins de formation pour les dispensateurs de services	52,2	42,2	5,6	0,0	44,1
Satisfaire les besoins de formation des dispensateurs de services	41,1	46,7	11,2	0,9	35,5
Améliorer les conditions de travail des dispensateurs de services	36,4	43,6	18,2	1,8	65,8
Autre #	64,0	32,0	4,0	0,0	84,9

Par ex., élargir l'infrastructure, influencer les décisionnaires, fournir des ressources.
Source : Sondage de la Caisse d'aide auprès des commanditaires de projets N=168

[10] Le tableau affiche la proportion de réponses « sans objet », mais il n'en est pas tenu compte dans le calcul des pourcentages des autres colonnes.

5.2 Produits finals

Le tableau 5.2 comporte une liste des produits finals mis au point grâce à des projets de la Caisse d'aide. Les rapports finals comptent pour 63 % des produits finals, les publications, pour 32 %, les produits audiovisuels, pour seulement 5 %. La pluralité (25 %) des produits finals ont porté sur le perfectionnement professionnel et la formation du personnel des services de garde des enfants. Environ 12 % des projets ont visé l'éducation des parents, et les rapports ou publications de recherche ont représenté 12 % des projets.

Tableau 5.2 Produits finals des projets de la Caisse d'aide

Produit final secteur traité	Produit final		
	Rapport	Produit audiovisuel	Publication
Recherche appliquée	45	0	17
Enfants de minorités	5	0	4
Enfants en milieu rural	20	0	4
Besoins spéciaux	18	1	17
Services d'urgence/à temps partiel/travail par quarts	12	0	4
Garde en milieu de travail	9	2	7
Perfectionnement professionel	68	16	46
Modèles centrifuges	12	1	1
Enfants inuits	1	0	0
Éducation des parents/du public	32	4	26
Enfants d'âge scolaire	21	0	6
Évaluation des besoins	40	0	6
Modèles de service	16	0	7
Programmation culturelle	4	1	8
Total	**303**	**25**	**153**

Source : CIS, novembre 1994 (34 dossiers manquants)

Utilité des produits finals

On a demandé aux personnes interviewées quelle était l'utilité des produits finals pour les décisionnaires, les dispensateurs de service et les parents. Le personnel de la Caisse d'aide a fourni deux réponses générales. La première est que personne ne connaît vraiment l'utilité des produits finals, puisqu'aucune analyse systématique n'en a été faite. La Caisse d'aide a déjà envoyé un questionnaire aux projets qui avaient donné lieu à un produit, mais elle a par la suite cessé de le faire. Selon le même courant d'idée, une foule de renseignements utiles sont à la disposition des parents, des dispensateurs de service et des décisionnaires, mais on ne sait pas dans quelle mesure on y a recours. Des membres du personnel de la Caisse d'aide doutent fort que les renseignements se rendent jusqu'aux parents. Ce même groupe ne croit pas non plus que l'information, bien que potentiellement valable, soit utilisée par les décisionnaires, en particulier au palier provincial.

Le point de vue le plus commun sur l'utilité des produits finals est que « cela dépend du projet ». Certains produits sont jugés très utiles, surtout pour les dispensateurs de services. Une personne-ressource a déclaré notamment que les dispensateurs de services n'avaient jamais eu d'information auparavant et que les produits finals leur fournissaient des outils de travail (guides, manuels, formation, etc.) qui leur permettaient de sauver temps et argent. Certains produits finals, en particulier les études de recherche nationales, sont perçues comme un apport valable au processus décisionnel en matière de garde des enfants. Ce groupe est également d'avis que les parents connaissent beaucoup mieux les différentes options offertes en matière de garde des enfants et peuvent faire des choix plus éclairés.

5.3 Application des résultats au delà du projet initial

Les trois quarts des *projets pilotes* avaient reçu la visite de personnes intéressées à élaborer un programme semblable. Un représentant de projet a affirmé que 900 personnes étaient venues visiter le projet à une telle fin, un autre a parlé de 250 personnes, et six autres ont indiqué que plus de 100 personnes avaient rendu visite au projet. Le nombre moyen de personnes ayant visité les projets est 71, tandis que la médiane est 25. Le compliment ultime pour un projet et la mesure de son utilité résident

peut-être dans le fait que 39 % des modèles de service mis à l'essai dans des projets pilotes ont été adoptés par une autre organisation ou personne, selon les répondants du sondage.

La plupart des représentants des *projets de développement* ont estimé que leur travail avait eu des avantages directs pour les dispensateurs de services de garde des enfants. Le tableau 5.3 présente les groupes qui, selon les représentants, ont bénéficié directement ou indirectement de la majorité de ces projets.

Tableau 5.3 Bénéficiaires visés par les projets de développement

GROUPE	Proportion ayant bénéficié	
	directement	indirectement
Parents	45,0 %	37,6 %
Enfants	43,1	37,6
Dispensateurs de services de garde des enfants	68,8	11,0
Directeurs de services de garde des enfants	37,6	22,9
Éducateurs/formateurs	41,3	22,0
Décisionnaires	32,1	24,8

Source : Sondage auprès des commanditaires de projets N=109

Plus de 73 % des représentants de *projets de recherche* ayant répondu au sondage ont affirmé que leurs constatations avaient servi. À leur avis, les genres d'établissements suivants ont utilisé les constatations de recherche des projets :

Établissement	% des projets
École/conseil scolaire	24,5 %
Établissement postsecondaire	35,3
Administration municipale	12,7
Gouvernement provincial	39,2
Gouvernement fédéral	20,6
Conseil tribal/bande indienne	17,6
Organisations de services de garde des enfants	54,9
Associations de dispensateurs de services de garde des enfants	28,4
Groupes communautaires	25,5
Bibliothèques publiques	10,8
Autres chercheurs	28,4
Autre	12,7

N=77

Environ 78 % des répondants associés à des projets d'*amélioration des services d'information* affirment que les produits de leur projet ont été utilisés par d'autres organisations ou personnes. Le nombre de personnes ayant signalé avoir utilisé le produit ou le service élaboré a varié de 10 à 10 000, la moyenne étant de 1 265.

Tous les responsables de la Caisse d'aide rencontrés en entrevue ont donné des exemples d'application des résultats au delà du projet initial. En voici quelques-uns.

- Le rapport final du projet d'Énergie NB comporte un manuel sur la marche à suivre pour mettre sur pied une garderie en milieu de travail, manuel qui peut s'appliquer à d'autres programmes.

- Un projet mené par la bibliothèque de Regina a consisté à recruter une personne-ressource qui s'est rendue dans les garderies pour former les dispensateurs de services à la narration d'histoires. Par la suite, la personne-ressource a animé des ateliers et publié sur la narration d'histoires deux livres qui ont connu une large diffusion au Canada.

- Des chercheurs se servent des données de l'Étude nationale sur la garde des enfants pour enquêter sur le taux de participation à la population active des mères célibataires et sur l'effet de la garde des enfants sur la décision d'entrer sur le marché du travail.

- Le Hospital for Sick Children se sert des données d'une autre recherche menée au Québec sur les maladies infectieuses dans les garderies.

- Les représentants du projet de Meadow Lake se sont rendus dans chaque collectivité pour présenter leurs constatations sur la satisfaction des besoins de formation qui soient appropriés sur le plan culturel (pour les autochtones). Le programme a été adapté à d'autres régions et par d'autres universités.

Les représentants provinciaux ignorent si les résultats de projets de la Caisse d'aide ont servi ailleurs; ils n'étaient en tout cas pas en mesure de fournir de l'information sur la fréquence de leur utilisation. De plus, ils n'ont pas expliqué pourquoi certains résultats n'ont peut-être pas été utilisés. Au contraire, les représentants d'ONG étaient au courant de l'utilisation des résultats de projets — en général, leurs propres projets — par d'autres organisations.

Les répondants ont surtout cité des études bien connues, telles l'Étude nationale sur la garde des enfants, les vidéos sur les bébés ou le projet de Meadow Lake, comme exemples de projets ayant eu de vastes applications. Parmi d'autres projets mentionnés par les provinces, on trouve : le récent réseau national rural mis sur pied au Manitoba, une enquête financée par la Caisse d'aide pour découvrir pourquoi les employés ne recourent pas aux services de garde en milieu de travail, un programme de formation mis au point par l'Alberta Family Home Day Care Association à l'intention des dispensateurs de service de garde à domicile, une enquête nationale sur les salaires parmi le personnel de garderie, et les modules du projet d'enseignement à distance à Terre-Neuve. Voici d'autres projets mentionnés par les ONG :

- Les syndicats s'intéressent en particulier à l'étude de la Garde à l'enfance pour les faits et les chiffres fournis concernant la prestation, le coût et la demande en matière de services de garde des enfants.

- Par sa nature même, le West Coast Child Resource Centre, qui est un centre d'information, répond et fournit de l'aide à des personnes et des groupes de partout au pays.

- Un programme mis en oeuvre par le conseil scolaire de Burnaby pour fournir des services de garde aux parents adolescents a suscité beaucoup d'intérêt.

- Un guide sur la garde à domicile à l'intention des dispensateurs de services de garde a été distribué à 15 000 organismes et particuliers.

Les ONG ont également mentionné avoir utilisé des produits provenant d'autres projets de la Caisse d'aide, entre autres la trousse d'enseignement à distance mise au point à Terre-Neuve, des produits du projet « SpeciaLink », dont des vidéos, ainsi que du matériel de formation et des vidéos du projet « Making Friends ».

Les collèges communautaires, les organisations vouées à la garde des enfants, les parents, les gouvernements et les infirmières de santé communautaire sont les genres d'organisations ou de personnes ayant recours aux produits.

5.4 Analyse des résultats des projets

Il existe un catalogue des ressources contenant un sommaire de chaque projet, mais aucune analyse n'a été faite. La Caisse d'aide a financé la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance pour la production d'un ouvrage résumant certains projets. La fédération en a publié deux versions : une version courte et une version comportant une description d'une page des projets ayant mené à des constatations ou à des résultats. Les publications ont été diffusées auprès d'organisations vouées à la garde des enfants, de gouvernements provinciaux, d'universités et collèges, et auprès de grands centres documentaires et bibliothèques.

Une des personnes interviewées a souligné qu'il n'y avait aucun effort réfléchi d'analyse des résultats des projets dans un domaine donné (la garde en milieu rural, par exemple) pour en dégager des leçons d'ordre général, ce qui aurait été une bonne idée. Une autre personne a ajouté que les projets, une fois terminés, n'étaient soumis à aucune analyse et qu'aucun mécanisme n'était en place pour s'assurer que les projets constituaient des éléments de fondation. Il y a eu un manque de ressources en matière de planification et d'évaluation.

5.5 Leçons dégagées des projets

Il n'y a aucun thème particulier qui ressort des réponses des personnes interviewées de la Caisse d'aide au sujet des leçons qui se dégagent dans chaque secteur d'activité. En effet, personne n'a donné la même réponse pour aucun secteur (à part deux personnes qui ont dit qu'il faut plus de recherche). Chacun a des opinions différentes, qui varient en fonction de son expérience avec la Caisse, sur la définition de programmes éventuels de même nature que la Caisse. Leurs réponses sont donc énumérées ci-dessous, sans ordre précis.

Projets pilotes

Parmi les leçons dégagées des projets pilotes :

- Un programme de financement de tels projets nécessitera que les choses soient claires avec la province. La Caisse d'aide aurait dû mieux expliquer l'intention de son mandat aux provinces et sollicité des projets pilotes seulement après consultation avec la province.

- Une surveillance et un soutien sur place et fréquents sont nécessaires pour de tels projets afin que les groupes aient l'impression que le programme insiste davantage sur l'aspect soutien que surveillance.
- Les projets pilotes ont fourni de bonnes bases à la conception de la nouvelle initiative de services directs des premières nations et serviront à établir un modèle pour l'apport de financement. Ils ont permis de définir toutes sortes d'éléments, par exemple le contrôle par les premières nations de normes qui respectent les compétences provinciales. Ils ont vérifié concrètement les coûts effectifs des services essentiels et les limites du partage des frais avec d'autres programmes connexes.

- Il serait peut-être nécessaire d'accorder les affectations aux différents secteurs prioritaires en se fondant sur les connaissances acquises grâce à la Caisse d'aide. Le sous-financement d'un secteur ne doit pas être un critère; il s'agit plutôt de cerner les secteurs où des besoins se font sentir.

Un autre thème qui a émergé de l'examen par les pairs est l'importance de faire évaluer au moins certains des projets plus importants par des évaluateurs indépendants. Une des analystes a très clairement recommandé que les projets pilotes financés par la Caisse d'aide soient évalués de beaucoup plus près. Elle a déclaré que les évaluateurs devraient travailler en collaboration avec les concepteurs du projet tout en étant indépendants. Les avantages d'un groupe d'évaluation indépendant sont ceux-ci : on

accroît la probabilité que l'information essentielle soit documentée, on rehausse la crédibilité du rapport et on augmente la capacité de pouvoir évaluer si le projet pilote peut être mis en oeuvre dans un autre cadre. Un tel point de vue est partagé par une autre analyste, qui a assorti de réserves l'examen qu'elle a fait d'un projet en indiquant qu'il avait été difficile d'en évaluer les répercussions, car elle avait dû se fier entièrement à l'information que lui avait fourni le personnel du projet et qu'il n'y avait aucune source d'information indépendante.

Les représentants de projets pilotes ayant fait l'objet d'une étude de cas énumèrent plusieurs leçons précises qu'ils ont dégagées de leur projet, notamment les suivantes : connaître les exigences provinciales en matière de délivrance des permis et les limites qu'elles pourraient poser à la satisfaction des besoins de la collectivité; les gens devraient puiser des idées dans la collectivité pour voir quels sont les besoins en matière de services et se rappeler que chaque élément, aussi modeste soit-il, a une incidence; il est nécessaire de collaborer étroitement avec les parents qui utiliseront la garderie afin de bien cerner le genre de programmation qu'ils recherchent; il est important d'intéresser la collectivité au projet afin de voir quelles sont les autres ressources offertes et de collaborer avec elles; connaître le financement accessible avant de démarrer une garderie; connaître la bureaucratie de chaque palier et les chinoiseries administratives à franchir; toujours être disposé à modifier son projet afin de répondre aux besoins de la collectivité; être d'un enthousiasme à toute épreuve à l'égard du projet et accepter la perspective de travailler de longues heures pour un salaire très modeste; il est important de tenter d'apporter de nouvelles idées au projet et d'essayer de constamment innover; le personnel du programme doit beaucoup aimer les enfants.

Projets de développement

Parmi les leçons dégagées des projets de développement :

- Des consultations auraient dû avoir lieu avec le milieu pour déterminer les secteurs négligés ou plus urgents, ce qui aurait permis au programme de mettre le doigt plus rapidement sur les secteurs prioritaires. On doit avoir une vue d'ensemble. Si le programme fait une meilleure planification et fixe des priorités, il peut ensuite solliciter les types de projets nécessaires.

- Il est peut-être nécessaire de recourir à des spécialistes pour l'évaluation des propositions.

- La demande pour des ressources documentaires existe toujours, et il faudrait regrouper ce qui est offert. Il faut davantage d'information sur les ressources disponibles, car les gens ignorent ce qui existe.

- Les partenariats avec des établissements sont une bonne idée, mais les groupes autochtones ont besoin de lignes directrices et de garanties pour s'assurer que le programme de cours et le projet leur appartiennent. Les établissements devraient être tenus de respecter le fait que l'information provient de la collectivité, et un mécanisme est requis pour assurer la propriété collective du projet à l'étape de la conception.

- Il ne faut pas perdre de vue, lorsqu'on fait affaire avec de petites organisations populaires, que celles-ci ont besoin de plus de temps au départ pour bien préciser leurs objectifs.

Les représentants de projets de développement des études de cas ont cité, entre autres, les leçons suivantes : le moteur des projets d'une telle nature devrait être les bénévoles, pour favoriser un engagement ferme à travailler ensemble; l'une des meilleures façons de favoriser les services de garde des enfants à domicile serait d'avoir un tandem formé d'une association de parents et de dispensateurs de services pour veiller à chaque étape nécessaire de la prestation des services, ainsi que pour servir d'intermédiaire entre la famille et le dispensateur du service; s'assurer que les autres connaissent le projet — être un communicateur actif; éviter de susciter des attentes irréalistes; porter l'attention sur les personnes qui fournissent le service — ancrer le projet au niveau populaire aide à son succès; être disposé à travailler fort; se rendre compte qu'un projet d'une telle nature nécessite des sommes considérables.

Projets de recherche

Parmi les leçons dégagées des projets de recherche :

- Un suivi des résultats s'impose, de même que la détermination des secteurs nécessitant plus de recherche. Il faut un moyen réaliste de fixer des priorités afin de réellement répondre aux besoins. La planification des interventions doit être stratégique, et il y a lieu d'évaluer les capacités du personnel du projet afin de voir s'il est mesure de réaliser le projet.

- Il faut plus de recherche. Il en reste encore beaucoup à faire, notamment pour comprendre comment incorporer à la garde des enfants les traditions autochtones relatives à la famille et à l'éducation des enfants.

5.6 Survie des projets à l'expiration du financement

Seuls certains types de projets nécessitent un financement soutenu. Ce n'est pas le cas des projets de recherche et de la plupart des évaluations de besoins (bien qu'un faible pourcentage des évaluations de besoins ait servi de base à des projets pilotes financés par la Caisse d'aide). Les projets de développement comme les manuels de formation ou les séminaires ne sont pas, vu leur nature, des projets permanents.

La question se pose surtout pour les projets pilotes. En effet, la Caisse d'aide s'est efforcée de financer des projets pilotes qui étaient conformes aux politiques provinciales. Il était entendu au départ que seuls les projets pilotes qui pouvaient trouver du financement auprès d'autres sources à l'expiration de celui de la Caisse allaient être financés. « Le programme a voulu éviter de créer des orphelins, mais cela s'est avéré difficile. » Les propositions devaient contenir un plan de maintien. Or, comme les projets pilotes suscitaient des attentes quant à un éventuel financement, certaines provinces n'étaient pas trop enthousiastes à ce propos (Québec, les territoires).

Étant donné la politique de financer seulement les projets assortis d'un engagement de financement permanent, il n'est pas étonnant d'apprendre de la part du personnel de la Caisse d'aide que la plupart des projets pilotes ont réussi à trouver du financement à l'expiration de celui de la Caisse. Les estimations de la proportion de projets qui se sont poursuivis varient selon la province. Ainsi, en Ontario et en Colombie-Britannique, la grosse majorité des projets pilotes avaient trouvé du financement auprès d'autres sources. La proportion était plus faible, environ la moitié, pour les projets sur des réserves. Selon les personnes qui ont retourné l'autoévaluation de leur projet, 85 % de tous les projets ont survécu à l'expiration du financement[11]. D'ailleurs, 85 % des projets pilotes sondés ont continué à dispenser des services après l'expiration du financement de la Caisse. Le taux de survie à court terme est donc impressionnant. Au bout d'une année toutefois, seulement 54 % des projets étaient toujours en marche. Au moment où le programme de la Caisse d'aide s'est terminé, seulement 46 % des projets pilotes fonctionnaient toujours.

[11] Il est possible qu'une telle donnée soit très biaisée, puisque la plupart des projets qui n'ont pas retourné le questionnaire sont, en toute probabilité, abolis.

En général, le gouvernement provincial a pris la relève du financement. Les provinces sont en effet les seules sources probables de financement pour les projets, puisqu'il y a un manque d'intérêt ou d'argent de la part des autres organisations. Il est arrivé à l'occasion qu'une municipalité prenne la relève. Plusieurs projets visant la prestation de services ont pu être maintenus au moyen de levées de fonds, des frais demandés aux parents, de contributions provinciales et de contributions provenant de grandes entreprises. Il arrive aussi que les ONG s'occupent d'une partie du projet. Dans de rares cas, les levées de fonds et les frais versés par les parents suffisent à maintenir certains projets intacts.

À l'exception des projets Well Beings et La garde au domicile du parent[12], tous les projets visés par les études de cas ont tenté de trouver du financement auprès d'autres sources pour assurer la relève une fois le financement de la Caisse d'aide terminé. Pour la plupart, les organisations commanditaires ont fait des demandes de financement auprès de ministères provinciaux et fédéraux. Les seules sources non gouvernementales mentionnées sont de petites fondations privées, Centraide, un syndicat et des entreprises. Deux projets, soit Maggie's et Child Care Connection—Nova Scotia, ont reçu de petits dons d'entreprises.

Les projets autochtones ayant fait l'objet d'une étude de cas ont eu tendance à compter sur le gouvernement fédéral, car la plupart des provinces ne financent pas en totalité les projets sur les réserves. À la fin de juin 1995, les bandes tentaient toujours d'obtenir du financement pour poursuivre leurs projets. De plus, l'Assemblée des premières nations fait pression en vue d'obtenir plus d'argent pour les programmes de garde des enfants autochtones. Parmi les initiatives et ministères fédéraux abordés par les projets autochtones des études de cas, mentionnons les suivants : ministère des Affaires indiennes, projets d'Emploi Canada, fonds d'aide aux projets en matière de garde des enfants des premières nations et Initiative d'aide préscolaire aux autochtones, Grandir ensemble et Visions de la garde des enfants. Les bandes se sont adressées aux gouvernements provinciaux, mais elles n'ont pas reçu suffisamment de fonds pour exploiter une garderie. Deux bandes ont obtenu des permis de jeux de hasard et organisent des bingos et des loteries pour aider au financement des garderies. Aucun

[12] Dans le cas du projet La garde au domicile du parent, les commanditaires n'ont cherché à obtenir des fonds additionnels que pour la traduction vers l'anglais du rapport final. Ils n'ont pas encore réussi, ce qui se révèle être un problème, car ils reçoivent constamment des demandes pour le rapport en anglais.

des projets autochtones n'avaient encore trouvé un financement stable. Les nouveaux programmes fédéraux suscitent toutefois de l'optimisme.

Certains projets non autochtones de nos études de cas ont mieux réussi. Quelques-uns ont obtenu de leur province un financement suffisant pour exploiter la garderie (par ex., Lakeview). Le Club 6-12 compte surtout sur les frais exigés, en plus d'un certain soutien provincial. D'autres se sont assurés en partie des fonds provinciaux pour leurs projets de développement (par ex., CCC-NS). Un projet a obtenu un financement temporaire du programme fédéral Grandir ensemble, l'autre, de Visions de la garde d'enfants.

Le projet CCC-NS a ramassé des fonds (16 % de son budget de fonctionnement initial) grâce à ses propres initiatives (commandites d'entreprises, ateliers payants, consultations, publications et « portage » sur des activités menées par d'autres organisations). Le projet SpeciaLink a réussi à trouver du financement provenant de plusieurs sources : Fonds de promotion de la santé, Stratégies de santé mentale pour les enfants, Secrétariat à la condition des personnes handicapées, fondation de l'hôpital pour enfants IWK, Enterprise Cape Breton Corporation (volet de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique), Syndicat des postiers du Canada et petites fondations privées.

Le West Coast Child Care Resource Centre est un exemple de projet mis sur pied en prévision d'un financement de remplacement. La première année, le projet a bénéficié d'une part considérable de l'ensemble des contributions; la deuxième année, il en a reçu un peu moins; la troisième année, il en a reçu encore moins que l'année précédente. L'idée derrière le projet était que le centre se trouve du financement de remplacement durant la période de sa mise sur pied — ce qu'il a fait. La première année, les gouvernements municipal et provincial ont fourni des fonds. La deuxième année, les profits d'un casino ont fourni des fonds additionnels. En outre, le conseil bénévole a lancé plusieurs levées de fonds de son propre chef. Le financement de la Caisse d'aide a servi à financer des postes de soutien et une partie des frais de fonctionnement, tandis que les fonds provenant des autres sources ont été employés à l'élaboration de tous les services de l'organisation, y compris la bibliothèque.

5.7 Conclusion

En général, les preuves portent à croire que la plupart des projets de la Caisse d'aide ont atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixés. Par ailleurs, bon nombre — bien qu'il soit impossible d'en préciser le pourcentage — ont donné lieu à des produits finals potentiellement utiles. La question clé est de savoir combien de ces produits finals sont réellement utilisés par d'autres. Les résultats du sondage semblent indiquer que la plupart des produits ou services ont servi au delà du projet initial. Certaines des personnes interviewées ont toutefois exprimé des doutes quant à l'utilité des produits finals pour d'autres. Par contre, d'autres personnes-ressources sont d'avis que bon nombre des produits avaient été utiles, bien qu'elles aient surtout mentionné un groupe assez restreint de projets particulièrement réussis (en général, les projets retenus pour les études de cas).

Il y a un facteur qui limite l'utilité des projets de la Caisse d'aide : il n'y a jamais eu d'analyse globale des projets. Or, une telle analyse est essentielle pour pouvoir systématiquement dégager des leçons de l'ensemble des projets de la Caisse et cerner les secteurs qui reçoivent trop ou trop peu d'attention.

CHAPITRE SIX : RÉPERCUSSIONS DU PROGRAMME

Le présent chapitre fait le compte rendu des réalisations de la Caisse d'aide, selon les personnes consultées. Il débute par une analyse des répercussions du programme sur les questions centrales relatives à la garde des enfants. Il poursuit avec un examen des répercussions dans plusieurs autres secteurs : élaboration de nouveaux modèles de service, formation et conditions de travail des dispensateurs de services, infrastructure du domaine de la garde des enfants, connaissance des ressources disponibles, initiatives provinciales en matière de garde des enfants et recherche sur la garde des enfants. Enfin, le chapitre se penche sur les points forts et les points faibles du programme.

6.1 Répercussions de la Caisse d'aide sur les questions clés de la garde des enfants

Le tableau 6.1 énumère 13 questions d'actualité en matière de garde des enfants et évalue l'efficacité de la Caisse, d'après les répondants du questionnaire. De façon générale, les répondants ont posé un jugement favorable à l'égard de ces questions. Pour la plupart des questions, de fortes majorités — le plus souvent au delà de 85 % — ont répondu que la Caisse d'aide était très efficace ou efficace. Une sensibilisation plus grande aux questions relatives à la garde des enfants, l'amélioration de la qualité des programme et une sensibilisation accrue quant aux ressources disponibles sont les questions qui les ont le plus impressionnés. Trois secteurs seulement ont recueilli en proportion importante (plus de 20 % de l'échantillon) un jugement d'inefficacité : amélioration de la disponibilité des services de garde, établissement d'un processus de partage de l'information et amélioration des conditions de travail des dispensateurs de services. Il n'en reste pas moins que la majorité perçoit la Caisse d'aide comme efficace ou très efficace à l'endroit de ces questions. Ainsi, 73 % des répondants ont dit que le programme était efficace ou très efficace pour améliorer la disponibilité des services de garde.

Tableau 6.1
Efficacité de la caisse d'aide relativement aux questions en matière de garde des enfants[13]

Question	Très efficace	Efficace	Inefficace	Très inefficace	Ne sait pas
Améliorer les normes de qualité pour la garde des enfants	33,3 %	56,9 %	8,1 %	1,6 %	22,6 %
Améliorer la qualité des programmes	37,9	58,6	1,7	1,7	26,6
Améliorer la disponibilité des services de garde	21,1	52,2	20,0	6,7	41,6
Augmenter le nombre d'options et de modèles en matière de garde des enfants	32,2	61,9	4,2	1,7	24,4
Sensibiliser davantage aux questions relatives à la garde des enfants	39,3	55,0	4,3	1,4	11,4
Sensibiliser davantage quant aux ressources disponibles	37,0	57,5	4,7	0,8	19,6
Établir un processus pour l'échange d'information	33,0	49,1	15,1	2,8	32,1
Améliorer le partage d'information entre les personnes concernées par la garde des enfants	37,9	51,7	6,9	2,6	26,1
Améliorer les liens entre les personnes concernées par la garde des enfants	37,0	52,1	8,4	2,5	25,6
Améliorer le professionnalisme dans le domaine de la garde des enfants	39,7	62,7	5,1	2,5	25,8
Déterminer les besoins de formation des dispensateurs de services	24,5	64,3	6,1	5,1	38,4
Satisfaire aux besoins de formation des dispensateurs de services	20,0	64,2	10,5	5,3	39,1
Améliorer les conditions de travail des dispensateurs de services	16,7	46,2	25,6	11,5	50,0

Source : Sondage auprès des commanditaires de projets N=160

Le chapitre renverra à plusieurs reprises aux données du tableau 6.1.

[13] Le tableau affiche la proportion de réponses « sans objet », mais il n'en est pas tenu compte dans le calcul des pourcentages des autres colonnes.

6.2 Répercussions de la Caisse d'aide sur la qualité et l'accessibilité des services de garde des enfants

La présente section reprend les facteurs les plus importants quant à l'abordabilité, l'accessibilité et la qualité des services de garde des enfants au Canada. On passe ensuite à une évaluation du degré auquel les activités financées par la Caisse d'aide ont amélioré ces questions centrales.

Facteurs clés de réussite

Selon le personnel de la Caisse d'aide ainsi que les représentants des provinces et des ONG, la clé de l'accessibilité est l'abordabilité. À son tour, l'abordabilité est tributaire des subventions publiques, ont souligné de nombreuses personnes interviewées. « À moins que le gouvernement s'engage à financer un réseau public, à but non lucratif, les gens n'auront pas les moyens de payer des services de garde qui, par conséquent, ne seront pas accessibles. »

Parmi les autres facteurs importants que les personnes interviewées ont mentionnés : nécessité de faire de la recherche et de l'élaboration de programmes; services souples de garde des enfants; public bien informé; volonté publique bien disposée à l'égard de la garde des enfants; normes nationales; salaires adéquats (pour renflouer les effectifs actuels); qualifications transférables; principes d'urbanisme appliqués au placement stratégique des garderies.

Les personnes interviewées ont énuméré plusieurs facteurs importants pour assurer la qualité des soins. Le facteur le plus souvent mentionné : des dispensateurs de services qualifiés. « Des éducatrices et éducateurs qualifiés sont un facteur important dans la qualité des services de garde des enfants : ils connaissent alors les enfants et leur développement et savent comment optimiser ce développement. »

Également important est la suffisance du financement. « Le financement détermine la qualité des services. Une pénurie de fonds mine directement la qualité. Par exemple, un programme mal financé ne peut remplacer une éducatrice qualifiée en congé de maladie. »

En combinant les deux facteurs en question, on arrive à un troisième facteur : « Un salaire adéquat s'impose pour reconnaître la formation, sinon les dispensateurs de

services ne resteront pas dans le réseau. » Un autre conseiller de la Caisse d'aide a affirmé que le personnel représente 80 % des coûts du service, et il faut avoir sur le terrain du personnel qualifié si on veut des services de qualité. Or, cela dépend des salaires et des conditions de travail.

Selon plusieurs membres du personnel de la Caisse d'aide et représentants d'ONG, la qualité des services de garde des enfants s'accroît lorsque des normes provinciales strictes sont en vigueur. Parmi les considérations importantes, mentionnons des rapports personnel-enfants peu élevés, un milieu physique approprié et sain, un programme adapté à l'âge des enfants et une abondance de ressources. Des normes nationales de qualité sont également considérées comme un facteur important.

Une des personnes interviewées de la Caisse d'aide a mentionné d'autres aspects :

- Des parents bien informés : les parents doivent savoir ce que constitue des services de qualité afin de pouvoir les exiger.
- Disponibilité accrue de services de garde : la diversité favorise l'excellence lorsque l'offre est suffisante et que les parents peuvent faire des choix.
- Des services de garde adaptés à la culture de l'enfant.
- La recherche a établi que la qualité est davantage réalisable dans des installations à but non lucratif.

Degré de réussite relativement aux questions clés

La prestation des programmes étant de compétence provinciale, la Caisse d'aide ne pouvait traiter directement les questions clés de qualité et d'accessibilité des services. Elle a donc cherché à améliorer de tels aspects indirectement par divers moyens. La présente section explore le degré de réussite de la Caisse d'aide relativement à ces questions.

Qualité

Les provinces ayant la responsabilité des programmes de garde des enfants, la Caisse d'aide ne pouvait avoir une influence directe sur les normes de qualité. Le personnel de la Caisse soutient cependant que le programme a eu un effet indirect. On affirme que la Caisse a encouragé la qualité par l'élaboration de matériel, de ressources et de conférences. « Dans une certaine mesure, la Caisse a contribué à mettre la question au

premier plan en établissant la qualité comme une valeur utile, mesurable et importante. » Par exemple, davantage d'employeurs dans le domaine de la garde des enfants veulent du personnel qui possède un diplôme en puériculture, ce qui a suscité des attentes supérieures. « Il y a eu un certain nombre d'énoncés sur la "qualité", et il y a une compréhension commune et un consensus sur ce que sont des services de qualité en matière de garde des enfants. » Selon le personnel de la Caisse d'aide, il y a maintenant une bonne base d'information à laquelle on peut facilement accéder, et ce en grande partie grâce à la Caisse. La circulation d'information partout au pays a sensibilisé les gens à la question de la qualité. L'information a joué un rôle dans les décisions en matière de politiques et dans le débat sur ce que constitue des services de qualité. « L'influence de la Caisse d'aide a été particulièrement marquée en ce qui concerne la qualité, parce que les gens parlent aujourd'hui de normes nationales, et on s'entend aujourd'hui sur une définition commune de qualité. » La Fédération des services de garde à l'enfance, financée par la Caisse d'aide, a élaboré des normes nationales qui ont eu beaucoup d'impact, nous a affirmé un conseiller de la Caisse d'aide.

Le personnel de la Caisse d'aide a cité des études qui, à son avis, ont eu des répercussions positives sur les normes de qualité. Ainsi, les universités du Canada atlantique ont mené une importante étude sur la qualité. « L'étude ne servira peut-être pas à améliorer directement la qualité, mais elle fournira un portrait valable de la qualité actuelle et permettra de cerner les problèmes. » La Caisse d'aide a également financé un projet visant l'élaboration d'un manuel sur les services de garde en milieu scolaire.

Tous les représentants d'ONG sauf un et quatre des six responsables provinciaux ont affirmé que la Caisse d'aide avait eu des répercussions sur les normes de qualité en matière de garde des enfants : certains ont dit que les répercussions avaient été appréciables. Pour les provinces, les principales voies d'amélioration passent par le financement de projets de formation et de recherche. Par contre, les ONG sont d'avis que l'amélioration de la qualité découle surtout d'une sensibilisation accrue. La Caisse d'aide a mis en relief ce que signifie des services de qualité et elle a accru la sensibilisation à l'égard de l'importance de la qualité; par le fait même, elle a contribué à hausser les normes de qualité au Canada. On a dit que les projets financés avaient mis de l'avant des questions pertinentes, mis en évidence des services de qualité dans toutes sortes de milieux, permis aux collectivités de faire l'essai de différents modèles de garde, aidé à promouvoir la formation du personnel, favorisé l'appréciation de services de qualité sur les réserves, appuyé la recherche canadienne dans le domaine de la garde

des enfants et fourni aux personnes dans le domaine des possibilités de partager leur savoir-faire et leurs connaissances et d'offrir soutien et encouragement aux autres. Du côté négatif, on a mentionné que les gens savent maintenant ce que sont des normes, mais qu'il n'y a pas d'argent pour les appliquer.

La seule personne dissidente parmi les représentants d'ONG est d'avis que l'influence de la Caisse d'aide, s'il y en a eu une, est fortuite. « Si la Caisse s'adonnait à financer un projet au concept solide et aux intervenants compétents, elle avait alors un excellent projet. Par contre, elle pouvait aussi bien financer un projet au concept solide mais au soutien moins fort en matière de personnel, et le projet s'avérait alors de qualité inférieure. Aucun contrôle n'était exercé à cet égard. » De plus, lorsque la Caisse avait entre les mains un projet spécialement bon, elle ne prenait aucune mesure particulière pour en faire la promotion ou le faire connaître à d'autres groupes, organisations ou collectivités.

D'après les répondants, la qualité des services s'est améliorée légèrement ou grandement depuis 1988 dans tous les secteurs énumérés au tableau 6.2, à l'exception des heures prolongées, de la garde d'urgence et de la garde financée par l'employeur. Ils ont indiqué que les améliorations les plus remarquables se sont produites dans la garde des enfants autochtones et inuits, la garde des enfants handicapés, les centres de ressources pour les parents et la garde communautaire. Il est à noter que de forts pourcentages de répondants estiment ne pas être en mesure de juger du changement dans la qualité et ont déclaré ne pas savoir.

La plupart des répondants du sondage affirment qu'une part du mérite pour les améliorations dans la qualité depuis 1988 revient à la Caisse d'aide. Parmi les personnes ayant une opinion (36 % ne savaient pas), 8 % ont attribué en totalité à la Caisse d'aide les améliorations de la qualité; 49 % ont dit que les améliorations étaient en grande partie le fait de la Caisse, et 38 %, qu'elles l'étaient dans une faible mesure. Seulement 5 % des répondants ont soutenu que la Caisse n'en était aucunement responsable. Pour les personnes selon qui la Caisse d'aide avait eu des répercussions sur la qualité, elle y était parvenue par plusieurs moyens : publications et vidéos pour accroître la sensibilisation, ateliers de formation ou d'éducation pour les dispensateurs de services, projets de recherche portant sur la qualité; établissement de réseaux de partage d'information parmi les dispensateurs de services; diffusion de l'information.

Tableau 6.2 Changement dans la qualité des programmes de garde des enfants depuis la création de la Caisse d'aide[14]

Genre de services de garde des enfants	Degré de changement dans la qualité des programmes de garde des enfants de 1988 à 1995					
	Grande amélioration	Légère amélioration	Aucun changement	Légère dégradation	Grande dégradation	Ne sait pas
Heures de garde prolongées	14,1 %	32,9 %	50,6 %	2,4 %	0,0 %	42,6 %
Garde d'urgence	10,8	17,6	70,3	1,4	0,0	50,3
Garde financée par l'employeur	12,2	36,6	46,4	2,4	2,4	44,6
Garde communautaire	21,1	48,4	25,3	4,2	1,1	36,2
Garde dans les régions rurales	20,8	42,9	33,8	1,3	1,3	47,3
Gare des enfants autochtones/Inuits	28,6	39,7	28,6	3,2	0,0	57,1
Garde des enfants de groupes minoritaires	14,5	37,7	44,9	2,9	0,0	53,1
Garde des enfants handicapés	28,4	49,5	18,9	2,1	1,1	37,1
Centres de ressources pour les parents	28,4	44,3	26,1	1,1	0,0	40,9

Source : Sondage auprès des commanditaires de projets N=149

[14] Le tableau affiche la proportion de réponses « sans objet », mais il n'en est pas tenu compte dans le calcul des pourcentages des autres colonnes.

Comparaison des répercussions sur la qualité

Contrairement à la Caisse d'aide, les gouvernements provinciaux peuvent avoir une influence directe sur la qualité. En effet, les gouvernements provinciaux financent des services réels, de sorte que leurs décisions ont des répercussions immédiates. L'influence de la Caisse au contraire est indirecte, comme nous l'avons mentionné précédemment. La Caisse aide les provinces à améliorer leurs services en leur fournissant de l'information, mais la plupart des personnes interviewées de la Caisse et des provinces ont soutenu que les gouvernements provinciaux avaient une influence plus marquée sur la qualité que la Caisse.

Les représentants des ONG ont cependant exprimé des vues différentes. À leur avis, bien que les gouvernements provinciaux aient certainement été bien placés pour avoir une influence plus marquée que la Caisse sur la qualité, c'est en fin de compte la Caisse qui a eu les répercussions les plus fortes. La principale raison est que la Caisse avait des fonds à consacrer au domaine, contrairement à la plupart des gouvernements provinciaux. En mettant au jour et en diffusant des connaissances sur ce que constitue des services de qualité, et en poussant les gouvernements provinciaux à accorder plus d'attention à la question, la Caisse d'aide a joué un rôle plus important. Une personne a exprimé une opinion dissidente, disant que les gouvernements provinciaux ont plus d'influence pour la simple raison qu'ils sont organisés et actifs depuis plus longtemps dans les services de garde des enfants.

En ce qui a trait aux universités, aux centres de recherche et à d'autres organismes, les personnes interviewées ont été unanimes à dire que ces groupes ne seraient pas intervenus sans le financement de la Caisse d'aide. Pour les ONG comme pour la Caisse, cela signifie que la Caisse a eu une influence plus marquée sur la qualité que les universités, les collèges ou les centres de recherche. Elle a amené les universités et les centres de recherche à faire de la recherche, et les collèges, à reconnaître la nécessité de concentrer leurs efforts sur la mise au point de programmes d'études. Avant la création de la Caisse d'aide, ces établissements ne changeaient que très lentement. Les provinces sont restées un peu vagues, disant que l'influence de la Caisse a été indirecte, celle d'autres organisations, directe. Une province a soutenu que les collèges, en fournissant une formation adéquate, ont eu des répercussions plus fortes sur la qualité que la Caisse « ce qui a certainement eu plus d'effet que des projets isolés ».

Selon le personnel de la Caisse d'aide, les associations professionnelles n'auraient pas existé sans la Caisse. En d'autres termes, le mérite de la mesure dans laquelle elles ont une influence sur la qualité revient en bonne partie à la Caisse. Il ajoute que les répercussions ont été importantes, puisque la Caisse a constitué le moyen par lequel l'information s'est répandue sur le terrain. Par l'entremise de conférences, les associations professionnelles ont pris connaissance des besoins en matière de qualité et assumé la responsabilité d'y satisfaire. La plupart des ONG ont attribué à la Caisse une bonne part du mérite du travail effectué par les associations professionnelles pour accroître la qualité. Mais aucune n'était prête à concéder que la Caisse était l'intervenant le plus important. À leur avis, les deux étaient tout aussi importantes.

Accessibilité

La majorité des membres du personnel de la Caisse d'aide et des représentants provinciaux ont déclaré que la Caisse n'a eu que très peu, si ce n'est pas du tout, de répercussions sur l'accessibilité des services de garde des enfants au Canada, mais en s'empressant d'ajouter que ce n'était pas dans son mandat. « La Caisse d'aide n'a eu aucune répercussion. Le programme devait s'inscrire dans une stratégie plus globale de services de garde des enfants qui, par des ententes de partage de frais avec les provinces, devait accroître considérablement le nombre de places offertes. Or, l'effondrement de la stratégie a créé beaucoup de frustration, car il ne valait alors pas la peine de financer des projets pilotes qui ne seraient pas poursuivis. »

Il y a une exception, comme l'ont noté plusieurs des personnes interviewées : le programme a permis la création de services de garde des enfants là où il n'y en aurait pas eu à l'intention des autochtones sur les réserves et des Inuits. On a également indiqué que la Caisse d'aide avait accru le nombre de places pour les autochtones à l'extérieur des réserves. Une part disproportionnée des efforts ont visé les groupes autochtones qui, selon la Caisse, sont les plus mal servis au pays. Avant la Caisse, il n'y avait aucun moyen de leur fournir des services de garde; la Caisse est d'avis qu'il y a aujourd'hui au sein de cette population une capacité et des connaissances en quantité modeste.

Parmi le personnel de la Caisse d'aide et certaines ONG, on est d'avis que le programme a contribué à la création de nouveaux services grâce aux études de faisabilité et aux

projets pilotes. Ainsi, un conseiller de la Caisse a prétendu que les projets visant les services après-école et les services en milieu de travail ont grandement accru l'accessibilité de ceux-ci. Si l'on en juge par les projets pilotes ayant fait l'objet d'une étude de cas, il ne fait aucun doute que l'accessibilité et la qualité des services se sont améliorées dans les collectivités auparavant mal servies où les projets se sont déroulés. Et comme très peu sinon aucun des projets des études de cas auraient pu être réalisés sans le financement de la Caisse, il revient à celle-ci le mérite des améliorations, qui demeurent toutefois très locales.

Par contre, les ONG craignent que les gains réalisés en matière d'accessibilité se perdent une fois le financement de la Caisse d'aide aboli.

La programmation des services de garde des enfants est un secteur connexe à l'accessibilité. Selon son personnel, la Caisse d'aide a également eu des répercussions indirectes sur ce secteur. « La Caisse est bien placée pour alimenter les politiques en cernant, grâce aux connaissances techniques internes, ce qui fonctionne bien et ce qui ne va pas ainsi que les meilleures méthodes. » Le personnel a déclaré que les répercussions indirectes avaient touché plusieurs secteurs :

- Certains projets ont mis au point des programmes et du matériel adaptés aux différences culturelles.
- Grâce à la Caisse, certains programmes ont pu, en fournissant des outils de programmation et des ressources documentaires, mieux répondre et s'adapter aux besoins de minorités culturelles et de groupes linguistiques ainsi qu'aux besoins d'enfants ayant des besoins spéciaux
- La Caisse d'aide a certainement influencé l'intégration des enfants ayant des besoins spéciaux.

Deux provinces sont persuadées que la Caisse d'aide n'a eu aucune répercussion du tout sur la programmation des services. Trois autres ont mentionné des secteurs précis d'influence de la Caisse sur la programmation : la programmation multiculturelle, l'intégration des enfants ayant des besoins spéciaux et l'élaboration de programmes de formation. Un responsable provincial a parlé de répercussions très valables.

Les ONG sont d'avis que l'influence de la Caisse d'aide a été indirecte, mais constructive. « Beaucoup de travail préliminaire a été réalisé, ce qui a donné lieu à des changements

positifs. » Le partage d'information et un dialogue plus intense entre les divers intervenants de la garde des enfants ont permis de mieux faire connaître ce qu'est une programmation pertinente.

Il a été demandé aux répondants au sondage de rendre leur verdict quant à l'efficacité de la Caisse d'aide pour accroître la disponibilité des services à l'intention des groupes prioritaires de la Caisse. Comme le montre le tableau 6.3, à deux exceptions près, la pluralité des répondants estiment que la disponibilité de tous les genres de services s'est légèrement accrue depuis 1988. En ce qui a trait aux heures de garde prolongées et à la garde d'urgence, la moitié ou plus des répondants pensent que la disponibilité est restée la même ou s'est dégradée.

On constate que les répondants sont divisés sur la question de savoir quelle part du mérite de ces modestes améliorations revient à la Caisse d'aide. En effet, près de 40 % disent ne pas savoir quelle proportion du changement est attribuable à la Caisse. Parmi les personnes ayant une opinion, seulement 5 % déclarent que les améliorations de l'accessibilité sont attribuables en totalité à la Caisse. Environ 39 % estiment que la Caisse d'aide en est responsable dans une grande mesure, et 37 %, dans une faible mesure. Près d'un cinquième des répondants sont d'avis qu'aucune part des améliorations n'est attribuable à la Caisse. Les personnes pour qui la Caisse n'a rien eu à voir avec les améliorations dans l'accessibilité ont tendance à dire que la responsabilité est provinciale; comme la question n'était pas comprise dans son mandat, le programme a eu très peu de répercussions sur l'accessibilité. Les personnes pour qui la Caisse est en partie responsable des améliorations ont indiqué que celles-ci ont été réalisées grâce au financement de projets, en particulier des projets pilotes et des études de faisabilité qui ont servi de catalyseurs à un financement permanent.

Tableau 6.3

Changement dans la disponibilité des programmes de garde des enfants depuis l'instauration de la Caisse d'aide[15]

GENRE DE SERVICE DE GARDE DES ENFANTS	Degré de changement dans la disponibilité des programmes de garde des enfants de 1988 à 1995					
	Grande amélioration	Légère amélioration	Aucun changement	Légère dégradation	Grande dégradation	Ne sait pas
Heures de garde prolongées	13,7 %	32,5 %	52,1 %	1,7 %	0,0 %	24,0 %
Garde d'urgence	4,6	23,9	66,1	5,5	0,0	29,7
Garde financée par l'employeur	7,0	45,6	44,7	2,6	0,0	26,0
Garde communautaire	28,2	39,3	24,8	6,8	0,9	24,0
Garde dans les régions rurales	11,6	52,6	32,6	2,1	1,1	37,5
Garde des enfants autochtones/ inuits	17,9	57,7	20,5	1,3	2,6	49,0
Garde des enfants de groupes minoritaires	12,9	49,4	32,9	4,7	0,0	44,4
Garde des enfants handicapés	22,4	55,2	15,5	6,9	0,0	26,1
Centres de ressources pour les parents	24,5	50,0	20,8	3,8	0,9	31,6

N=157

Source : Sondage auprès des commanditaires de projets

[15] Le tableau affiche la proportion de réponses « sans objet », mais il n'en est pas tenu compte dans le calcul des pourcentages des autres colonnes.

6.3 Répercussions sur l'élaboration de nouveaux modèles de service

Bien que la Caisse d'aide ait pu avoir un effet indirect par son financement de projets portant sur l'élaboration de nouveaux modèles, la plupart des responsables provinciaux interviewés sont d'avis que la Caisse a eu très peu de répercussions sur les nouveaux modèles de service. Une personne estime que la Caisse a été innovatrice sur le plan des services en milieu rural.

On observe deux écoles de pensée parmi les représentants d'ONG en ce qui a trait à l'élaboration de nouveaux modèles de service. Un groupe a un point de vue semblable à celui des provinces. Bien qu'il admette qu'il y ait eu mise à l'essai de nouveaux modèles, ce groupe affirme que les modèles ont disparu à l'expiration du financement ou, encore, que leurs répercussions ont été amoindries par la qualité du projet. Les répercussions ultimes ont donc été négligeables.

Pour l'autre groupe, ce secteur « est un point fort de la Caisse d'aide ». Bon nombre des projets de la Caisse ont représenté « de nouveaux modèles que les gens savaient efficaces s'ils obtenaient un soutien ». Les répondants au sondage indiquent que la Caisse a été très efficace (32 %) ou efficace (62 %) pour accroître les options et les modèles en matière de garde des enfants. Le personnel de la Caisse a semblé d'accord et fourni de nombreux exemples de modèles de service innovateurs financés par la Caisse :

- La Caisse a partagé avec Énergie NB les frais d'une étude de faisabilité sur la garde en milieu de travail, dont le financement a ensuite été assuré par Énergie NB.
- Un modèle de garde francophone après-école à Moncton, qui a reçu du financement pendant deux ans et demi, se maintient de façon autonome depuis six ans.
- Un programme administré par des religieuses a fourni des services à des enfants d'immigrants et de réfugiés. Le programme tenait compte non seulement des différences culturelles parmi les enfants mais également du traumatisme que bon nombre avaient vécu avant leur arrivée au Canada.
- Une garderie a vu le jour à Saskatoon pour les parents adolescents ne fréquentant pas l'école mais qui étaient en formation ou à la recherche d'un

emploi. La province a pris la relève à l'expiration du financement de la Caisse et transféré la garderie dans une école.

- Un modèle souple dispensait des services au domicile de l'enfant et fournissait du soutien au dispensateur du service. Ce modèle n'a cependant pas été repris.

- Le projet de Meadow Lake a donné lieu à l'établissement de modèles centrifuges pertinents. Les étapes de carrière de Meadow Lake ont permis à des autochtones de suivre une formation visant à incorporer la langue et le patrimoine dans les programmes de garde des enfants.

- En Colombie-Britannique, la bande Shushwap a repris les idées du modèle à emboîtements de la langue maori et les a intégrées à un programme de garde des enfants. Le projet consiste à faire participer des aînés à des activités traditionnelles dans le cadre du programme. L'interaction entre les aînés et les enfants y est intégrée. Le projet se poursuit, mais avec difficulté.

Selon les répondants de la Caisse d'aide, de nombreux projets pilotes ont fait l'essai de nouveaux modèles de service. « La Caisse d'aide a tout essayé sauf un service complet. » Par exemple, des centres de ressources ont vu le jour grâce à des projets pilotes. Dans certains cas, des modèles ruraux mis au point ont amélioré l'accessibilité dans ces régions.

Au total, 60 collectivités différentes du Canada ont réalisé des projets pilotes financés par la Caisse d'aide. Toutes les provinces sauf Terre-Neuve ont eu des projets pilotes. La Colombie-Britannique arrive en tête avec 15 projets pilotes, suivie du Québec, avec 10 projets.

6.4 Répercussions sur la formation et les conditions de travail des dispensateurs de services de garde des enfants

Selon les ONG, la Caisse d'aide a eu des répercussions considérables sur la formation. En appuyant des projets visant l'amélioration de la formation (ce qui a mis en relief les principales lacunes dans les programmes de formation) ainsi que des conférences et des ateliers sur le sujet, la Caisse a eu une influence positive sur la formation. Les ONG sont également d'avis que la Caisse a eu des répercussions positives sur les conditions de travail en conscientisant la population à l'égard de la nécessité d'exiger des dispensateurs de services de garde des enfants qu'ils fassent preuve de professionnalisme.

Le personnel de la Caisse d'aide est d'avis que le programme a eu des répercussions importantes sur la formation, mais très peu sinon aucune sur les conditions de travail. Par exemple, un projet à frais partagés avec le collège Cabot a permis l'élaboration d'une trousse d'agrément des dispensateurs de services, ce qui accroîtra la qualité des soins, de la programmation et de la formation. Les projets de la Caisse ont établi des programmes de formation dans deux territoires. La Caisse a amélioré la formation des dispensateurs de services de garde des enfants autochtones en finançant l'élaboration de programmes d'études qui n'avaient jamais existé auparavant dans la communauté autochtone. Avant la Caisse, il n'y avait aucun programme autochtone spécialisé en puériculture; or, il y en a maintenant un en Colombie-Britannique et un autre à Meadow Lake, qui est reconnu. Ces projets ont permis d'établir des programmes de formation continue là où rien n'existait auparavant.

Le verdict des provinces est partagé quant aux répercussions de la Caisse. Deux provinces affirment qu'elle n'a eu aucune influence. Quatre autres reconnaissent à la Caisse le mérite d'avoir amélioré la formation et les conditions de travail. Elles attribuent les répercussions positives aux projets axés sur la formation et les conditions de travail et aux projets de recherche.

Les réponses du sondage aussi sont ambiguës. Comme le montre le tableau 6.1, environ 63 % des répondants ont jugé la Caisse très efficace ou efficace pour améliorer les conditions de travail des dispensateurs de service. Par contre, 37 % ont dit que la Caisse avait été inefficace ou très inefficace à cet égard.

6.5 Répercussions sur l'infrastructure des services de garde des enfants

Activités visant à renforcer l'infrastructure

Voici, selon le personnel de la Caisse d'aide, les activités clés entreprises pour renforcer l'infrastructure des services de garde des enfants :

- Aide à la création d'une infrastructure : La Caisse d'aide a investi dans chaque organisation nationale. Elle a financé de nombreux groupes et renforcé le réseau de partage d'information.

- Réseautage : Le programme a établi des liens entre les organisations, surtout au moyen de conférences.

- Centres de ressources : La Caisse a appuyé des activités de création de centres de ressources. Elle a également contribué à l'amélioration de centres qui ont pu intégrer de nouveaux services, notamment la création d'un registre des services offerts en matière de garde des enfants à l'intention des employeurs.

- Projets individuels : La Caisse a appuyé des projets visant la formation et le perfectionnement professionnel. La diffusion des produits finals visait à informer les professionnels du domaine ainsi que les parents.

Efficacité perçue des activités sur l'infrastructure

De l'avis des personnes interviewées à la Caisse d'aide, les activités ont eu des répercussions de trois ordres sur les organisations vouées à la garde des enfants. Premièrement, il a été dit de la Caisse qu'elle avait été particulièrement efficace pour susciter la mise sur pied d'organisations vouées à la défense des intérêts de certains groupes et à la création d'information, « ce qui a permis l'établissement d'un tronc commun de connaissances ». Deuxièmement, le financement de la Caisse aura permis à certaines organisations de se regrouper en réseau et d'avoir plus de poids. Il en a découlé pour certains groupes voués à la garde des enfants un resserrement, un raffinement et une précision des objectifs de leur organisation. Troisièmement, le personnel soutient que les activités financées ont rehaussé la visibilité des organisations, ce qui accru les exigences à leur endroit de même que leurs responsabilités. De telles conséquences ont élargi la perspective des organisations. Les activités, en particulier les conférences, ont perfectionné le professionnalisme des travailleurs. Elles leur ont fait connaître différentes méthodes et ont suscité un sentiment de fierté envers leur profession.

« La Caisse d'aide a eu des répercussions assez considérables sur le professionnalisme du personnel. » Les organisations ont mené beaucoup d'activités de formation et de perfectionnement professionnel. Les travailleurs collaborent au réseau. « Le soutien leur a apporté un sentiment d'appartenir à une profession, même si le salaire est peu élevé. Le taux de roulement est très bas. » De plus, la Caisse a appuyé une vaste étude sur les salaires et les conditions de travail, étude qui a été très bien reçue pour l'information qu'elle a fournie.

Le personnel de la Caisse d'aide a avancé l'argument qui suit quant aux répercussions du programme sur l'établissement de liens et le partage d'information. Le programme a favorisé une perspective nationale et fourni un soutien aux organisations nationales. Il a produit des biens tangibles tels que des manuels de formation. La Caisse a responsabilisé et regroupé les organisations. De nombreux liens ont été créés, donnant ainsi lieu à un partage valable d'information tant dans les provinces qu'au niveau national. Au début, on comptait une seule ONG vouée à la garde des enfants et de nombreuses petites organisations faisant chacune leur petite affaire. Grâce à la Caisse d'aide, des organisations régionales, qui constituent un élément essentiel du réseau, ont pu être mises sur pied. La Caisse a pu leur fournir des renseignements sur les ressources canadiennes, soutenir des conférences et y parrainer des dispensateurs de services, former des groupes de soutien, aider au financement de bulletins d'information, etc. Par de tels moyens, la Caisse a favorisé le partage d'information. Le programme a eu un effet considérable sur la création de liens, et tous les intervenants parlent aujourd'hui de normes nationales. Grâce au travail de la Caisse, les organisations sont plus solides — elles ont acquis de la maturité et sont maintenant en mesure de tirer des revenus de contrats qu'elles concluent (bien qu'aucune ne deviendra jamais autosuffisante). Elles dépendent toutefois à l'heure actuelle des contributions gouvernementales à une période où le gouvernement fédéral s'éloigne du financement des groupes d'intérêt. Aucune organisation n'est assez solide pour survivre par ses propres moyens.

Les répondants au sondage estiment également que la Caisse d'aide s'est révélée efficace ou très efficace à améliorer l'infrastructure. On observe à la lecture du tableau 6.1 que plus de 80 % des personnes ont répondu que le programme avait été efficace pour l'établissement d'un processus d'échange de l'information, ainsi que pour l'amélioration du partage d'information et des liens parmi les personnes concernées par la garde des enfants.

Il n'y a pas de consensus qui se dégage parmi les personnes interviewées dans les provinces et les ONG quant à savoir si la Caisse d'aide a renforcé l'infrastructure en matière de garde des enfants. Tout dépend de la définition qu'on donne à infrastructure. Certaines provinces et toutes les ONG sauf une envisagent l'infrastructure comme un réseau informel de professionnels du domaine de la garde des enfants qui se retrouvent ensemble au moyen de conférences, de partage d'information et de dialogue pour discuter de questions de politiques et de programmation. De telles activités ont contribué à faire naître et à soutenir des organisations vouées à la garde des enfants, à créer un

réseau d'organismes et de particuliers s'occupant de la garde des enfants, à amasser une foule de connaissances, à accroître la sensibilisation collective, à augmenter le partage d'idées et d'information et à rehausser le professionnalisme du personnel dans le domaine. Ces personnes perçoivent comme important et durable l'apport de la Caisse à l'infrastructure en matière de garde des enfants au Canada.

Un autre groupe dit considérer l'infrastructure comme l'élaboration de services spécialisés, un financement permanent ainsi que la dotation en personnel ou le regroupement des services de garde des enfants. Ce groupe estime que la Caisse d'aide a eu une influence modeste. Sans financement permanent, « il ne reste plus grand-chose de l'infrastructure une fois la poussière retombée ».

Efficacité perçue des activités sur les normes provinciales relatives aux qualités requises en matière de garde des enfants

La majorité du personnel de la Caisse d'aide s'est dit d'avis qu'on ne peut attribuer directement à cette dernière les changements dans les normes provinciales. On estime toutefois que la Caisse commençait tout juste à avoir une influence positive et indirecte sur les normes provinciales, surtout en ce qui a trait aux exigences en matière de permis. « Certaines répercussions sont encore très minimes, mais, comme l'information est accessible, les professionnels et les ONG du domaine sont mieux équipés pour apporter les améliorations nécessaires aux programmes de formation. »

Le degré des répercussions perçues dépend de la province. Le personnel de la Caisse d'aide soutient que certaines provinces, dont l'Ontario, avaient déjà des normes valables avant la création du programme, de sorte que ses répercussions sur les normes ont été minimes. Dans d'autres provinces — en particulier les Maritimes —, les répercussions ont été plus considérables. « Le programme a incité les gouvernements provinciaux à rehausser les qualités requises en matière de garde des enfants, surtout dans les Maritimes. » Les normes de formation se seraient également améliorées en Saskatchewan, en partie à la suite du projet de Meadow Lake.

6.6 Répercussions sur la sensibilisation aux ressources offertes

Le personnel de la Caisse d'aide et les représentants d'ONG sauf un sont d'accord pour dire que la Caisse d'aide a eu des répercussions considérables sur la sensibilisation aux ressources offertes. Avant le programme, peu de ressources étaient offertes, et celles qui l'étaient n'étaient connues qu'à l'échelle locale. « La Caisse d'aide a eu des répercussions importantes sur la sensibilisation — le milieu a maintenant un réseau, bien qu'il reste encore beaucoup à faire. » La personne dissidente a fait remarquer que, bien que la Caisse ait financé d'excellents projets qui ont très bien réussi, elle n'a fait aucun effort pour les faire connaître. C'est pourquoi, à son avis, la Caisse aurait eu des répercussions minimales sur la sensibilisation aux ressources disponibles au pays.

Environ 95 % des répondants au sondage ont soutenu que la Caisse avait été efficace ou très efficace pour mieux faire connaître les ressources disponibles.

Voici des moyens, mentionnés par le personnel de la Caisse d'aide, qui ont permis de mieux faire connaître les ressources disponibles :

- La Caisse d'aide a eu une influence au moyen de conférences, de publicité, d'exposés lors d'ateliers et de bulletins d'information.
- Pour avoir examiné tous les projets, les gouvernements provinciaux connaissent mieux les ressources disponibles.
- La Caisse d'aide a financé un forum auquel ont assisté tous les directeurs provinciaux de services de garde.
- La Caisse d'aide a produit un manuel des projets financés qui a été distribué aux gouvernements et aux associations.
- Le public a fait une foule de demandes de renseignements, « ce qui prouve que la Caisse d'aide a réussi à accroître la sensibilisation ».
- La Caisse a eu une influence sur la circulation de l'information en finançant des groupes comme la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance. La fédération a colligé sur chaque projet financé des manuels qui sont à la disposition du public.
- La Caisse a financé l'Assemblée des premières nations pour qu'elle fasse un survol de l'information produite.

La plupart des représentants provinciaux ne sont pas certains des répercussions de la Caisse d'aide sur la sensibilisation aux ressources disponibles. Les personnes ayant une opinion ont tendance à penser que le milieu des services de la garde des enfants est beaucoup plus au courant grâce aux efforts de la Caisse mais que le public, par contre, ne sait pas grand-chose dans l'ensemble à cet égard. L'information est peut-être accessible, mais peu de parents y ont effectivement accédé, en partie en raison d'une diffusion insuffisante.

Les personnes-ressources de la Caisse et des ONG s'entendent également pour dire que le programme a eu un effet constructif sur la circulation de l'information parmi tous les intervenants du domaine. Par contre, à une exception près, les représentants provinciaux sont d'avis que la Caisse n'a pas vraiment aidé à améliorer la circulation de l'information parmi les gouvernements, les associations et le public. « La circulation d'information qui se fait est en grande partie attribuable au réseautage des personnes et à l'existence d'un milieu national des services de garde des enfants. »

6.7 Répercussions sur les provinces

On a demandé aux personnes interviewées d'évaluer dans quelle mesure la sensibilisation aux questions relatives à la garde des enfants et la participation à la programmation en matière de garde des enfants s'étaient modifiées depuis la création de la Caisse d'aide.

Sensibilisation

Selon le personnel de la Caisse d'aide, les provinces et les territoires se répartissent en trois catégories pour ce qui est du changement dans le degré de sensibilisation à la garde des enfants entre 1987 et 1995.

Sensibilisation accrue

Provinces de l'Atlantique
Québec
Ontario
Saskatchewan
Colombie-Britannique

Aucun changement (sensibilisation toujours élevée)
Manitoba
Yukon

Sensibilisation à la baisse
Alberta
Territoires du Nord-Ouest

De façon générale, le climat politique — c'est-à-dire la priorité accordée à la garde des enfants — est le principal motif invoqué pour expliquer le changement à la hausse ou à la baisse dans le degré de sensibilisation des gouvernementaux provinciaux et territoriaux aux questions relatives à la garde des enfants. Un tel motif semble être le plus apparent en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. En Ontario, tout le mérite de l'amélioration de la sensibilisation est attribué à la position du gouvernement néo-démocrate en faveur de la garde des enfants. En Alberta, « la garde des enfants n'est pas une priorité. La province n'est pas intéressée aux partenariats. » En Colombie-Britannique, le gouvernement « est beaucoup plus préoccupé par la question qu'en 1987 et a fait de la garde des enfants une de ses priorités. »

Le personnel de la Caisse d'aide a attribué au programme une partie du mérite pour l'amélioration observée dans les provinces de l'Atlantique, au Québec, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Les répercussions du programme au Québec se limiteraient au milieu des services de garde des enfants de la province. « Il n'y a eu aucune répercussion sur le gouvernement provincial comme tel. »

Changement dans la participation
En général, on estime que les provinces où la sensibilisation s'est accrue ont augmenté leur participation dans le domaine de la garde des enfants depuis 1988; « c'est une conséquence de cette hausse de sensibilisation ». De même, lorsque la sensibilisation a baissé, la participation a diminué.

Parmi les régions où la sensibilisation est demeurée la même, le Manitoba a dû freiner un peu ses efforts dans le domaine en raison de restrictions budgétaires. Quant au Yukon, il n'est pas clair si la participation a changé.

Dans l'ensemble, les objectifs provinciaux n'ont pas changé depuis 1988. Ce qui a changé, c'est le budget consacré à la garde des enfants ainsi que l'attention portée à certains groupes cibles et genres de services. Dans deux provinces, soit l'Ontario et la Colombie-Britannique, le budget s'est considérablement accru depuis 1988 et les services se sont élargis en conséquence — on y trouve davantage de places subventionnées. Au Manitoba et en Alberta, les dépenses en matière de garde des enfants ont baissé, les ressources étant réorientées vers les familles à faible revenu. « En conséquence, bien des gens ont abandonné le réseau des services agréés. » Toujours au Manitoba, l'accent a changé depuis deux ou trois ans; on cherche maintenant à répondre aux besoins des personnes qui travaillent par quarts, surtout les parents monoparentaux.

Les répercussions perçues de la Caisse d'aide sur les activités provinciales varient selon la province, mais, dans l'ensemble, les provinces les considèrent comme modestes. Un représentant provincial a dit que les répercussions avaient été minimes. Une autre personne a déclaré que la Caisse n'avait eu aucune influence directe, mais « avait rehaussé certaines des choses que le ministère voulait accomplir ». Une autre encore a fait l'éloge des innovations stimulées par le financement. Enfin, un représentant provincial a indiqué que la Caisse avait beaucoup aidé dans ses premières années mais que, étant donné les restrictions financières, les répercussions ont peut-être même été néfastes, car la province n'avait pas les fonds pour financer les projets que la Caisse pouvait trouver valables, et la province devait alors composer avec les « retombées ».

Les organisations financées par la Caisse le temps d'un projet ou d'autres activités ont souvent mentionné des répercussions du genre : « sans l'argent de la Caisse, nos activités n'auraient pas été réalisables. La Caisse est donc entièrement responsable de l'existence du projet ». Puis, le mérite des répercussions que le projet a pu avoir est attribué à la Caisse, telles qu'une sensibilisation accrue ou la prestation de services de soutien à la collectivité. Les ONG ayant des liens dans le domaine du partage de l'information attribuent à la Caisse le mérite d'avoir amélioré le réseautage et le partage d'information. « La Caisse s'est avérée une large base de soutien en permettant au personnel du projet d'être relié au niveau national à d'autres organismes s'occupant de garde des enfants. »

6.8 Répercussions sur l'inventaire de la recherche

Les personnes interviewées ont dit des répercussions de la Caisse d'aide sur la recherche en matière de garde des enfants que le domaine n'avait été qu'effleuré. Les données administratives montrent que seulement 26 projets[16] (5 % de l'ensemble des projets) sont classés dans la catégorie « projets de recherche ». De plus, ces quelques projets couvrent une vaste gamme de sujets, entre autres les services pour les enfants d'âge scolaire, les soins de santé dans les garderies, les préférences des parents, les opinions des éducateurs et éducatrices, le soin des bébés, la garde financée par l'employeur, les difficultés d'apprentissage en garderie, des évaluations de modèles de service, la garde des enfants autochtones et la garde des enfants de groupes minoritaires. Parmi les genres de projets entrepris dans la catégorie recherche se trouvent des sondages, des analyses secondaires de données de sondage, des évaluations, des études de faisabilité, l'essai de modèles, des examens de documentation, des symposiums et des réseaux d'information.

Interrogés sur les aspects de la garde des enfants que leur recherche a abordés, les répondants ont mentionné : disponibilité des services (47 %), qualité des services (42 %), formation des dispensateurs de services (38 %), demande générale pour des services (36 %), évaluation des besoins (34 %), modèles souples (31 %) et autres aspects énumérés au tableau 6.4. Le projet de recherche type a porté sur 3,9 des questions figurant au tableau, ce qui indique peut-être des liens croisés entre bon nombre des aspects.

Le personnel de la Caisse d'aide affirme que c'est seulement dans le domaine des évaluations de besoins et des études de faisabilité qu'on en a fait suffisamment. Les études en question ont fourni un portrait bien défini des besoins et se sont avérées valables, mais la Caisse estime que les besoins sont comblés, alors que d'autres secteurs de recherche ont été négligés. Par exemple, la Caisse venait tout juste de commencer à financer des recherches sur les programmes en milieu scolaire. « Il n'y a pas eu beaucoup de recherche, parce que les groupes qui auraient pu en faire ne connaissaient pas la Caisse ou n'étaient pas intéressés. » Il s'est écoulé pas mal de temps avant d'obtenir des propositions de recherche; or, une fois que les propositions

[16] D'autres codes du système administratif révèlent que 53 projets comportaient de la recherche.

Tableau 6.4

Questions relatives à la garde des enfants abordées par les projets de recherche

Question relative à la garde des enfants	Nombre	Pourcentage
Qualité des services de garde des enfants	42	42,4 %
Disponibilité des services	46	46,5
Demande générale pour des services	36	36,4
Répercussions des programmes de garde des enfants	17	17,2
Services en milieu rural	17	17,2
Modèles de service souples	31	31,3
Besoins spéciaux/handicaps	27	27,3
Questions liées aux minorités culturelles	23	23,2
Questions liées aux autochtones/inuits	17	17,2
Formation des dispensateurs de services	38	38,4
Conditions de travail des dispensateurs de services	20	20,2
Évaluation de projets	22	22,2
Évaluation des besoins	33	33,7
Autre	22	24,2

Source : Sondage auprès des commanditaires de projets N=99

valables ont commencé à rentrer, le programme n'avait pas les fonds pour les financer. En plus, l'examen des propositions de recherche était plus strict que pour les autres types de projet, car elles étaient soumises à un comité d'examinateurs. « De nombreux projets ont été refusés. En général, l'examen des propositions a manqué d'uniformité. »

Interrogées sur le secteur d'activité sur lequel la Caisse a eu le moins de répercussions, toutes les personnes interviewées à la Caisse d'aide sauf une ont mentionné le secteur de la recherche et de l'évaluation, surtout parce qu'il n'y a pas eu suffisamment de projets. « Une telle situation vient du fait que les fonds ont été abondants en début de programme, alors qu'il n'y avait pas encore assez de gens prêts à présenter des propositions. »

Par conséquent, les projets de recherche ont généralement peu contribué à enrichir les connaissances en matière de qualité. Le personnel de la Caisse maintient que certains secteurs précis ont néanmoins bénéficié de la recherche effectuée. Ainsi, on en connaît plus sur les préférences des parents et les conditions dans lesquelles ces préférences se manifestent. On en connaît plus également sur les écarts entre ce que les parents veulent et ce qu'ils obtiennent. Les connaissances se sont enrichies sur la signification des services adaptés aux différences culturelles, surtout en ce qui a trait à l'intégration de la langue et des traditions aux services, ce qui est particulièrement vrai dans le cas des autochtones. Les projets de recherche appliquée ont profité les uns des autres, notamment les projets de Meadow Lake et du Cambrian College. De telles connaissances ont servi de base à l'élaboration, par le conseil micmac, de son programme de formation. Des partenariats entre les collectivités et les collèges ont repris le modèle de Meadow Lake. Sur les cinq projets de recherche ayant fait l'objet d'un examen par les pairs, quatre ont reçu de très bonnes notes pour leur apport au domaine.

Selon les personnes-ressources de la Caisse d'aide, les constatations se sont révélées utiles aux planificateurs et aux décisionnaires. Elles ont également aidé les organismes de santé et de bien-être de l'enfance à comprendre comment une expérience de garde positive peut constituer une intervention efficace. Le travail qui s'est fait en matière de programmes de formation a établi, pour les intervenants en santé et bien-être de l'enfance, de nouvelles bases pour une formation générale en développement de l'enfant, car ces programmes puisent leurs sources dans la collectivité et incorporent les principes et valeurs de la culture. Les constatations sont utiles pour les gouvernements et les dispensateurs de services. Par exemple, le programme a financé quelques projets traitant des maladies infectieuses et de la santé dans les garderies, commandités par la société de pédiatrie. L'information a reçu un très bon accueil dans le milieu et contribué à l'amélioration globale de la qualité.

6.9 Points forts et points faibles de la Caisse d'aide

Points forts

Le personnel de la Caisse d'aide a souligné de nombreux points forts du programme. La souplesse du programme est l'aspect le plus souvent mentionné. « L'un des principaux points forts du programme a été la souplesse avec laquelle il pouvait répondre aux besoins des collectivités, ce qui a permis à ces dernières de mettre en place leurs solutions aux problèmes qu'elles avaient cernés. » Au début, la Caisse n'a pas établi de règlements; elle a plutôt cherché à mettre au point les meilleures méthodes en faisant des études de cas. Aucun plan théorique ou bureaucratique n'avait été prévu, de sorte que le programme pouvait partir des idées avancées par les collectivités et les concrétiser en activités qui enrichissent les connaissances sur la qualité. « Les idées sont venues de la population. » Vu l'ouverture du programme, aucun groupe n'a fait l'objet de préjugés et le secteur de l'information a pu être renforcé.

La stimulation de l'innovation par la Caisse est également un aspect dont son personnel a fait l'éloge. La Caisse a permis à « des milliers de fleurs de s'épanouir. »

Un autre apport important est l'établissement d'une infrastructure des services de garde des enfants. « Le programme a su très bien offrir des possibilités de réseautage à divers groupes. Chacun sait maintenant qu'il ne travaille pas en vase clos. » Selon le personnel, la Caisse était la seule source de liens entre les milieux de la garde des enfants au Canada. Elle était en mesure de traiter directement avec le secteur (plutôt que de gouvernement à gouvernement) et pouvait financer directement les organisations.

Par ailleurs, la Caisse a favorisé la croissance des services et le rehaussement de la profession d'éducateur. « La Caisse a soutenu le développement d'un domaine vigoureux et professionnel en matière de garde des enfants en finançant de bonnes recherches et en fournissant des possibilités intéressantes de réseautage. »

Les projets des études de cas visant la mise sur pied de garderies sont convaincus à l'unanimité que l'apport le plus important de la Caisse d'aide a été sans conteste son financement. Les représentants de ces projets s'entendent pour dire que, sans ce financement, leur service n'aurait jamais vu le jour et leur collectivité mal servie aurait eu

à continuer à se passer d'une garderie. Les projets offrant des services d'information (CCC-NS, SpeciaLink, West Coast) ont donné une perspective plus large, c'est-à-dire au delà de leur propre projet, de l'apport de la Caisse d'aide. Une personne a su résumer cet apport en quelques mots : la Caisse a été une réussite pour de ce qui est de financer des projets innovateurs, d'élargir les horizons des intervenants dans le domaine de la garde des enfants, de favoriser l'expansion d'un réseau de services de garde et d'encourager la recherche fondamentale dans le domaine. Cette personne ajoute cependant qu'il y a lieu de nuancer cet apport pour comprendre que de tels éléments se traduisent par de petites répercussions ponctuelles dans divers endroits du pays plutôt que par des répercussions majeures sur l'ensemble du domaine de la garde des enfants au pays.

Voici d'autres points forts mentionnés par le personnel de la Caisse d'aide :

- Le programme a aidé à la création d'un tronc commun nécessaire de connaissances par le financement de recherches canadiennes sur la garde des enfants.
- Le programme a su contribuer à l'amélioration des services de garde des enfants et aider à reconnaître où se trouvent les besoins.
- Il a donné confiance à la communauté autochtone en offrant des cadres et des ressources adaptées à la culture.

Les principaux points forts cernés par les provinces et les ONG sont le financement de projets innovateurs et expérimentaux, le personnel compétent, utile, engagé et déterminé de la Caisse, la mise au jour de nouvelles informations sur la garde des enfants qui ont aidé à accroître la sensibilisation, les relations de coopération entre les responsables fédéraux et provinciaux, la prise en compte des priorités provinciales dans les décisions de financement, le profil national que s'est acquis le domaine de la garde des enfants, l'attention portée sur les autochtones et les premières nations, le vaste mandat et la souplesse du programme, ses répercussions positives considérables sur le milieu de la garde des enfants et ses répercussions positives sur la qualité des services de garde des enfants.

Les opinions divergent parmi le personnel de la Caisse quant au secteur d'activité le plus touché par le programme. Quatre personnes ont indiqué que des services d'information

améliorés sont la plus grande réussite du programme, « car chaque projet produit de l'information qui est diffusée de façon formelle ou informelle. » « Plusieurs publications et textes sont utilisés. C'est un secteur clé dans lequel la Caisse a été des plus efficaces. » Quatre autres personnes ont mentionné les projets de développement, surtout de formation, puisque c'est dans ces secteurs que le programme a été le plus actif. Une autre personne est d'avis que la Caisse a eu les répercussions les plus importantes sur les projets pilotes, « parce que ces projets ont permis de bien montrer aux parents et à la collectivité que des services de garde des enfants sont nécessaires. Antérieurement, le concept ne recevait pas toujours l'appui de l'ensemble de la collectivité. » Une personne a jugé que la Caisse avait eu les répercussions les plus importantes sur le secteur de la recherche. « Ces projets coûtent très cher, et les universités n'ont jamais assez d'argent. Au moment où la Caisse a été mise sur pied, il se faisait très peu de recherche canadienne. »

Points faibles

Le point faible le plus souvent cité par le personnel de la Caisse d'aide est le fait que le programme ait été réactif. La principale conséquence d'une telle situation a été la presque absence de planification. « Il n'y avait pas vraiment de plan — certaines initiatives fonctionnaient, d'autres pas, mais il n'y avait aucun mécanisme permettant d'évaluer le degré de réussite. » Plusieurs personnes ont affirmé qu'il aurait fallu réfléchir davantage sur l'orientation du programme. Il aurait fallu que « le programme prenne du recul de temps en temps pour analyser les choses et les mettre en perspective. » En partie pour une telle raison, « de nombreux projets ne valent pas les fonds qui y ont été consacrés. »

De l'avis de deux membres du personnel de la Caisse, le point faible le plus évident est le délai de démarrage trop court accordé au programme. Selon une personne, tous les efforts sont allés du côté des dépenses; il en a résulté des erreurs et les fonds n'ont pas toujours été optimisés. L'autre a affirmé qu'on ne peut financer un programme sans travail préparatoire. « Le milieu n'était pas prêt et n'a pas eu suffisamment de temps pour se préparer. »

Les ONG et les responsables provinciaux ont cité des points faibles différents :

- Il y a eu un manque flagrant de contrôle sur les projets financés. La Caisse semblait souvent dépenser trop d'argent pour certaines initiatives. « Trop souvent, les fonds ont été accordés sans qu'on insiste sur une mesure quelconque d'obligation redditionnelle de la part du projet. » Par ailleurs, l'obligation redditionnelle était insuffisante quant aux résultats.

- Comme il n'y avait pas de stratégie globale, les petits projets se retrouvaient dans le vide.

- La diffusion de l'information était médiocre. L'information portait trop sur qui et quel projet recevait du financement plutôt que sur les résultats du projet.

- La Caisse d'aide était trop éparpillée, pas suffisamment centrée. Elle a tenté « d'en faire trop avec pas assez »; les ressources ne suffisaient pas pour répondre à tous les besoins.

- Aucune analyse n'était effectuée des leçons dégagées des projets.

- Elle mettait sur le dos des provinces le fardeau de poursuivre le financement une fois les ressources fédérales épuisées.

- Bon nombre d'ONG (mais aucune province) ont cité la nature à court terme du programme. « Une durée de sept ans est beaucoup trop courte pour les objectifs du programme. » Dans la même veine, « il n'y avait aucun mécanisme financier en place pour la poursuite des projets, des programmes et de la Caisse elle-même à l'expiration de sa période de financement. » De plus, les ONG ont décrié la limite de trois ans imposée aux projets, qu'elles trouvent insuffisante.

- Deux représentants d'ONG ont dit désapprouver le manque de capitaux permanents, qui seraient « grandement nécessaires. »

- La Caisse ne tentait jamais d'améliorer les mauvais projets.

- Dans les premières années, les problèmes prenaient trop de temps à se régler.

- Les conseillers de la Caisse n'avaient pas toujours les compétences ou les connaissances voulues en matière de garde des enfants.

6.10 Conclusion

Les divers éléments de preuve montrent que la Caisse d'aide a réussi à améliorer la qualité des services de garde des enfants au Canada, bien qu'indirectement. Elle a également fait preuve d'efficacité dans l'accroissement de la sensibilisation aux ressources offertes.

Par contre, la Caisse d'aide aurait eu peu de répercussions sur l'amélioration de la disponibilité et de l'accessibilité aux services de garde des enfants, mais il faut dire aussi que cela ne faisait pas partie de son mandat direct. De plus, le programme n'a fait qu'effleurer le domaine pour ce qui est d'enrichir l'inventaire des recherches en matière de garde des enfants, puisqu'il a seulement financé deux ou trois douzaines de projets de recherche. Plusieurs des études ont servi à enrichir les connaissances de certaines facettes de la garde des enfants au Canada, mais il reste encore beaucoup à explorer.

Les constatations sont plus ambiguës quant aux répercussions du programme sur l'infrastructure en matière de garde des enfants et sur les nouveaux modèles de service. Pour ce qui est de l'infrastructure, il semble juste de conclure que les activités de la Caisse d'aide ont contribué à la création et au maintien d'organisations vouées à la garde des enfants, à l'établissement d'un réseau d'organismes et de particuliers s'occupant de garde des enfants, à une sensibilisation collective accrue, à un partage accru des idées et de l'information et au rehaussement du professionnalisme du personnel dans le domaine. Si l'on considère l'infrastructure comme l'élaboration de services spécialisés, un financement permanent ainsi que la dotation en personnel ou le regroupement des services de garde des enfants, l'influence de la Caisse d'aide est alors modeste. Quant aux modèles de service, les preuves recueillies ne nous permettent pas de concilier les deux points de vue opposés, à savoir « c'est le point fort de la Caisse d'aide », contre la perception selon laquelle beaucoup a été tenté mais pas grand-chose d'une pertinence durable n'en a découlé.

Les points forts et les points faibles du programme les plus souvent cités peuvent être interprétés comme les deux côtés d'une même médaille. En effet, la souplesse de la Caisse d'aide lui a permis d'étendre son action le plus largement possible dans sa recherche de moyens d'améliorer la garde des enfants au Canada. Par contre, l'absence d'une orientation stratégique a nui à sa capacité de repérer les domaines ayant le plus besoin d'améliorations et de s'y concentrer.

CHAPITRE SEPT : FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE D'AIDE

Le chapitre examine le succès avec lequel la Caisse d'aide a accompli les diverses tâches administratives liées au programme. Il se penche d'abord sur le mode de sélection des projets. Il poursuit avec une évaluation de la façon dont les résultats de projets ont été diffusés dans le milieu de la garde des enfants et dans quelle mesure ils l'ont été. L'éventualité des répétitions est ensuite examinée, suivie d'une étude sur le suivi des projets exercé par le personnel. Enfin, le rôle du Centre d'information sur la garde d'enfants fait l'objet d'une section.

7.1 Mode de sélection des projets

Le programme recevait tant des propositions sollicitées que non sollicitées. Dans les débuts de la Caisse, lorsque l'étude du domaine de la garde des enfants ne faisait que commencer, la majorité des propositions n'étaient pas sollicitées. Au cours de ses premières années d'existence, la Caisse a fait une promotion très active de son programme. Le personnel assistait à des conférences, communiquait avec les provinces et les groupes en place, les informant de la création de la Caisse et de ses conditions. Les besoins venaient des collectivités, et la Caisse y répondait. Les collectivités manquaient de services, et la plupart des propositions étaient faciles à financer, puisqu'elles satisfaisaient presque toutes au mandat de la Caisse et parce qu'il n'y avait rien avec lesquelles les comparer. En milieu de parcours, la Caisse n'a eu que très peu de sollicitation à faire — les gens se manifestaient, et la Caisse les aidait à organiser leurs idées en une proposition. Durant les trois dernières années, les conseillers ont sollicité des propositions dans des secteurs précis dont ils savaient qu'il restait du travail à y faire. Les conseillers communiquaient alors avec des organisations en fonction de ce qu'ils connaissaient de leurs travaux et réalisations.

Presque tous les membres du personnel de la Caisse ont exprimé la même opinion quant à la suffisance des ressources : il y a eu suffisamment, et peut-être même trop, d'argent

dans les premières années, mais pas assez dans les dernières. « La première année, entre 8 et 13 millions de dollars ont été affectés au programme, et il était impossible de tout dépenser dans ce délai — il faut du temps pour établir des priorités. Devant une telle situation, les programmes laissent le financement expirer ou bien dépensent mal les fonds. » Le programme a pris du temps à démarrer, et c'est vers la moitié de son mandat que les fonds ont été les plus abondants. Quelques conseillers ont déclaré qu'il y a eu trop d'argent dans les premières années : « Dans les débuts, des ressources ont été consacrées à des projets qui n'étaient pas vraiment nécessaires, car on ne connaissait pas mieux. De nombreux projets superflus ont été financés. » Une autre personne a indiqué que « le financement des projets était trop généreux. » Par contre, dans les dernières années, après une série de réductions financières, il ne restait plus assez de fonds pour répondre à toutes les priorités. Ainsi, les projets de recherche et de formation, deux types qui exigent des budgets importants, ont été mal couverts pendant les quatre dernières années.

Selon les personnes interviewées à la Caisse, environ 70 % à 80 % des propositions ont été rejetées dans les dernières années, surtout en raison d'une pénurie de fonds. Le système informatique CIS comporte seulement 48 dossiers rejetés, ce qui donne un taux de refus de 8,5 %. Mais, en fait, de nombreux projets ont été rejetés à l'étape de la conceptualisation, avant la rédaction d'une proposition ferme.

À part définir des secteurs prioritaires ayant trait aux besoins en matière de garde des enfants de familles se trouvant dans des circonstances particulières ou dans des régions mal servies, la Caisse n'a fait à peu près rien pour cerner les lacunes dans les connaissances ou les besoins en matière de services et pour orienter les ressources vers ces secteurs. Selon le personnel de la Caisse, aucun effort concerté n'était déployé pour traiter une priorité plutôt qu'une autre. La Caisse a toujours financé toutes sortes de projets. « Les affectations ne visaient pas les priorités — la Caisse réagissait aux besoins. » Les secteurs d'activité dépendaient des besoins provinciaux et communautaires. Par exemple, le financement de projets de recherche représente une part plus large de l'activité de la Caisse au Québec (27 %) qu'ailleurs en raison du mandat et de l'intérêt particulier du gouvernement provincial à l'égard de la recherche. Comme l'Ontario était prête à investir dans la garde des enfants, la province a compté pour 44 % des projets de développement. Par ailleurs, 27 % des projets pilotes ont été le

fait d'autochtones, en partie à cause des besoins en matière de services sur les réserves.

Les priorités officielles lors de la création du programme n'ont jamais été modifiées par la suite. Certains groupes prioritaires, comme les enfants ayant des besoins spéciaux, les autochtones et les minorités, ont bénéficié de beaucoup d'attention, mais aucune tentative systématique n'a été faite pour évaluer les efforts et réorienter au besoin. Les propositions reçues comptaient pour beaucoup dans les décisions. Ce n'est qu'au cours des deux dernières années que le programme a tenu compte des secteurs qui avaient été peu financés, notamment les services en milieu rural et les services pour les enfants d'âge scolaire, et commencé à y concentrer ses efforts.

Toutefois, au fur et à mesure de l'évolution du programme, différentes activités ont été mises en relief. Dans les débuts, on a effectué beaucoup d'évaluations parce que les besoins locaux n'étaient pas très bien connus. À partir de 1992 ou 1993, il a été décidé que le programme ne financerait plus les évaluations de besoins et les études de faisabilité.

Dès le départ, le programme souhaitait que les projets pilotes incorporent dans leur plan un mécanisme de financement continu une fois l'intervention de la Caisse terminée. Le programme voulait s'assurer qu'aucun « orphelin » n'était créé, c'est-à-dire des projets qui ne recevraient pas de financement d'autres sources à l'expiration des fonds de la Caisse. Au bout de trois ou quatre années d'existence du programme, il était devenu clair que les projets pilotes se mettaient les provinces à dos, car ils exerçaient des pressions sur les provinces pour que celles-ci prennent la relève du financement à l'expiration des fonds de la Caisse. Après 1992, un seul projet pilote a été financé.

Le programme s'est alors orienté davantage vers la recherche, l'information relative à la formation (manuels, outils de formation), l'aide au réseautage et l'échange d'information. Les questions relatives aux politiques et aux programmes sont devenues prioritaires — information améliorée, ressources de qualité, capacité de transférer les résultats et capacité d'améliorer le travail de projets antérieurs. Dans une certaine mesure, la priorité a été accordée aux régions géographiques sous-financées et, vers la fin du programme, aux projets ayant des budgets plus modestes ou à frais partagés.

Le personnel de la Caisse interviewé est unanime à dire que le programme a visé les groupes appropriés. Bon nombre sont également d'avis qu'il reste encore du travail à faire avec certains de ces groupes. Comme la Caisse n'avait pas fait une priorité des groupes désignés, certains ont reçu très peu d'attention — les progrès sont minimes quant aux familles agricoles et aux minorités, surtout les immigrants — alors que d'autres ont bénéficié d'une attention disproportionnée — les autochtones et les enfants ayant des besoins spéciaux.

De plus, selon le personnel de la Caisse d'aide, les répercussions du programme ont été beaucoup plus considérables dans certaines provinces que dans d'autres (ainsi, l'Ontario avait déjà en place un réseau sophistiqué que la Caisse a permis de développer encore plus, tandis qu'il n'y avait rien dans la région de l'Atlantique, où la Caisse a donné le coup d'envoi à des activités). « La Caisse a constitué un fonds d'essai et, comme tel, a tenté de susciter des idées pour l'expérimentation et le développement de services, fondés sur la capacité des provinces. » Les provinces ayant une capacité plus importante ont reçu plus de fonds.

Le délai d'approbation des propositions a varié considérablement. Pour les projets ayant fait l'objet d'une étude de cas, le délai le plus court a été de deux mois, le plus long, de deux ans. Il a fallu en moyenne 11 mois depuis la présentation de la proposition initiale jusqu'à l'approbation du projet. Ce sont en général les projets de suivi qui ont exigé les délais les plus courts. La longueur du délai d'approbation a été la source de frustration dans certaines organisations. « Le personnel du projet en venait à croire qu'il n'obtiendrait jamais de réponse. » Un projet a failli perdre les locaux qu'il avait trouvés et indiqué que le long délai avait émoussé l'intérêt de la collectivité. Certains répondants ont mentionné qu'ils s'attendaient à un processus d'approbation assez long, comme il est l'habitude dans ce genre de programme; ces personnes semblaient satisfaites des délais. Une personne interviewée a quand même souligné qu'un délai de 18 mois lui semblait plutôt extrême.

7.2 Diffusion de l'information

Dans l'ensemble, il revenait aux projets de diffuser leurs résultats. Les propositions comportaient des plans de diffusion, mais ceux-ci « étaient souvent peu efficaces ». Pour certains projets, « il était difficile d'obtenir qu'ils en fassent davantage que présenter six exemplaires du rapport final. Partager de l'information sur une base individuelle était ce que la plupart des projets réussissaient à bien faire. »

Des conseillers ont tenté d'améliorer les plans de diffusion à l'étape de la proposition. Les conseillers pouvaient aussi modifier le budget pour permettre une diffusion plus étendue de résultats particulièrement intéressants ou se charger de la diffusion. Tout dépendait de la capacité de l'organisation de s'en occuper elle-même.

La pertinence de la stratégie voulant que ce soit le projet qui soit responsable de la diffusion de l'information n'a pas fait l'unanimité. Certaines personnes estiment que c'était pertinent, puisque la Caisse d'aide n'avait pas les fonds ni les ressources pour diffuser les produits finals. Les demandes de renseignements pouvaient être adressées directement au projet. Pour d'autres, l'intégration du plan de diffusion à la proposition n'était pas une bonne idée, car il est souvent difficile de juger des mérites du produit final au début du projet. « En conséquence, il n'est pas nécessairement approprié de prévoir un important budget pour la diffusion du rapport final. » Une personne a suggéré qu'on aurait dû faire des contributions à des fins de publication aux produits qui en valaient la peine, ce qui aurait permis à la Caisse de tenir la situation en main et de décider des produits à diffuser à un auditoire plus large.

Dans les cas où il y a eu diffusion au delà de celle faite par les projets, ce sont le Centre d'information sur la garde d'enfants et la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance qui s'en sont généralement occupés. La méthode varie selon le produit final : un manuel élaboré par l'association de pédiatrie est très en demande, tandis que les produits des petits projets locaux suscitent un intérêt limité. Les projets figurent dans le catalogue, mais la fédération a également publié un manuel, financé par la Caisse, dans lequel sont décrits les produits finals par province. Le résumé des projets publié par la Caisse a été envoyé un peu partout au pays, aux bibliothèques, aux ONG, aux

gouvernements provinciaux et aux instituts de recherche. Parmi les autres méthodes de diffusion :

- soutenir la création de centres de ressources qui s'adressent aux parents;
- dispenser des services d'information par l'entremise du Centre d'information (qui existait avant la Caisse);
- tenir des communications affichées durant des conférences de la Caisse pour permettre la présentation de produits finals (la Caisse a produit, sur les genres de projets financés, des brochures informatives qui étaient très en demande);
- rapprocher les organisations et permettre aux petits groupes de professionnels du domaine de la garde des enfants de se regrouper en une organisation cadre, et répondre aux demandes de renseignements.

La plupart des répondants des ONG indiquent que l'information que leur transmettait la Caisse était généralement de bonne qualité, actuelle, valide, opportune et utile. Il s'avère toutefois que ces répondants décrivaient la rapidité avec laquelle leurs demandes de renseignements ponctuelles étaient répondues par la Caisse. Sur le plan de la diffusion des résultats de projets, la situation est fort différente. En effet, selon une ONG, la seule façon de recevoir l'information était d'entendre parler du projet par hasard puis de demander le document ou le produit. « Il n'y a aucun doute qu'un plan stratégique de communication est nécessaire. » Une province est d'accord et ajoute qu'elle n'a pas reçu beaucoup d'information du tout; en fait, les seuls rapports finals qu'elle a eus sont ceux qu'elle a demandés. « Dans bien des cas, cela se faisait au petit bonheur. » Le représentant de cette province se demande si en fin de compte bien des projets n'ont pas produit de rapport final.

D'autres provinces ont des opinions fort différentes quant au bilan de la Caisse en matière de partage de l'information. Deux provinces se sont dites satisfaites de l'information qu'elles ont reçue de la Caisse pendant toute la durée du programme. « La Caisse nous a fourni un certain nombre de documents et de rapports valables, qui ont formé une importante base d'information. » Pour une autre province, ce n'est que récemment que s'est mise à circuler de façon fiable de l'information concernant certains projets et activités provenant de l'intérieur et de l'extérieur de la province. Une province est d'avis que la Caisse avait bien commencé mais que son rendement dans le domaine s'est détérioré dans les dernières années.

Aucun représentant parmi les projets des études de cas n'était au courant d'une diffusion directe de son produit par la Caisse, mais aucun ne s'y attendait non plus. Le personnel des projets s'est déclaré satisfait de l'aide de la Caisse dans la diffusion d'information; les participants aux conférences de la Caisse ont été particulièrement élogieux.

Nous avons demandé dans le sondage dans quelle mesure et comment les produits finals de la Caisse étaient distribués. Les réponses figurent au tableau 7.1.

Projets pilotes

Les ateliers et les séminaires ont constitué les méthodes les plus populaires de diffusion des constatations. Plus de la moitié des projets ont aussi eu recours aux conférences. Près du quart déclarent que leurs constatations ont été publiées dans des revues spécialisées comme *Infoparents* ou *Canadian Parents*. Toutefois, peu des répondants ont précisé la revue, et ceux qui l'ont fait ont parfois nommé un bulletin d'information ou une brochure. Il semble que « revue spécialisée » n'ait pas la même signification pour tous. Environ un projet pilote sur huit n'a jamais diffusé ses résultats (il faut cependant noter que certains de ces projets venaient tout juste de présenter leurs résultats à des fins de publication). Près de 23 % des répondants ne savent pas si la Caisse d'aide a diffusé de l'information sur leur projet pilote. Parmi les personnes qui le savent, la plupart estiment que la Caisse a été très (22 %) ou plutôt (42 %) utile relativement à la diffusion des résultats. Par contre, 20 % disent que la Caisse n'a aidé que très peu dans ce domaine et 16 %, pas du tout.

Projets de développement

Comme dans le cas des projets pilotes, les ateliers et les séminaires ont constitué les méthodes de diffusion les plus populaires. Les conférences arrivent bon deuxième. Un tiers des répondants prétendent que leurs constatations ont été publiées dans des revues spécialisées telles que *Focus on Canadian Children*; encore là toutefois, bon nombre ne précisent pas de quelle revue il s'agit, et certaines des publications mentionnées ne semblent pas être des revues. Seulement 15 % des répondants ne savent pas si la Caisse a diffusé de l'information à propos de leur projet de développement. Parmi les personnes qui le savent, la plupart estiment que la Caisse a été très (30 %) ou plutôt

(36 %) utile relativement à la diffusion des résultats. Par contre, 20 % disent que la Caisse n'a aidé que très peu dans ce domaine et 15 %, pas du tout.

Projets de recherche

Environ un quart des projets de recherche ont paru dans une revue spécialisée telle que *Focus*, *Canadian Journal of Health* ou *Canadian Journal of Research in ECE*, ce qui accroît beaucoup l'application potentielle des résultats et montre que la qualité était suffisamment élevée pour satisfaire aux normes de publication. Le pourcentage des projets de recherche publiés est peut-être surestimé cependant, car peu des répondants précisent la revue dont il s'agit, et ceux qui le font nomment parfois un bulletin d'information ou une brochure. La plupart des autres projets ont eu recours à des dépliants, à des conférences ou à des ateliers pour faire circuler leurs constatations. Neuf répondants sur dix soutiennent que les constatations de leur recherche sont à la disposition des personnes qui veulent les obtenir. Parmi les sources :

Source projets	% de
Commanditaire du projet	68,8 %
Bibliothèque publique	15,1
Établissement d'enseignement	29,0
Bibliothèque du gouvernement fédéral	23,7
Librairies gouvernementales	4,3
Librairies publiques	2,2
Organisation vouée à la garde des enfants	40,9
Autre source[a]	14,0
	N=93

[a]Par ex., organisation vouée à la jeunesse, Caisse d'aide, centre de ressources.

On constate que la mesure dans laquelle la Caisse a aidé à diffuser les résultats des projets suscite quelques opinions négatives. En effet, parmi les personnes qui connaissent le rôle joué par la Caisse dans la diffusion (19 % ont répondu ne pas le savoir), 16 % affirment que la Caisse n'a pas du tout aidé, et 16 %, qu'elle a aidé très peu. Il n'en reste pas moins que la plupart estiment que la Caisse a été plutôt (39 %) ou très (30 %) utile à cet égard.

Services d'information améliorés

Les projets ont eu recours en moyenne à 1,5 méthode de distribution de leur information. Les moyens les plus souvent utilisés sont leur publication pour un usage général et les ateliers ou séminaires. Seulement 18 % des répondants disent ne pas savoir si la Caisse a diffusé de l'information à propos de leur projet d'amélioration de l'information. Parmi celles qui le savent, une forte proportion estime que la Caisse n'en a pas fait assez : plus d'un cinquième des répondants affirment que la Caisse n'a pas du tout aidé à la diffusion de leur information, et 14 %, très peu. Par contre, 31 % estiment que la Caisse a énormément aidé, et 34 %, qu'elle a aidé jusqu'à un certain point.

Tableau 7.1 Diffusion des produits finals des projets de la Caisse d'aide

Méthodes de diffusion	Projets de développement	Projets pilotes	Projets de recherche	Information améliorée
Publiés dans une revue spécialisée	33,3 %	23,3 %	23,8 %	28,6 %
Publiés pour usage général	43,3	38,3	56,4	57,1
Présentés à des conférences	60,0	54,2	57,4	44,3
Présentés à des ateliers/séminaires	67,8	62,7	52,5	60,0
Autres méthodes[a]	24,4	15,3	23,8	27,1
Projet pas encore terminé	2,2	3,4	2,0	1,4
Constatations non diffusées	2,2	11,9	8,1	2,9
N	90	60	101	70

[a] Par ex., bulletins d'information, adresses, trousses, entreprise de distribution, manuels.

Source : Sondage auprès des commanditaires de projets

Pour en savoir plus long sur la question de la diffusion des produits de la Caisse, nous avons demandé aux répondants s'ils avaient utilisé des produits mis au point par d'autres projets. Près des deux tiers ont répondu par l'affirmative. Parmi les personnes ayant utilisé d'autres produits de la Caisse, 67 % les ont trouvés très utiles, et 32 %, utiles.

7.3 Répétition de projets

Comme les résultats des projets ne connaissent généralement pas une grande diffusion, la possibilité de répéter les mêmes projets s'en trouve accrue. Les preuves de répétition sont ambiguës. Les représentants des provinces et des ONG n'étaient au courant d'aucune répétition. Seulement quatre personnes affirment qu'il n'y en a pas eu; les autres sont d'avis qu'il y en a probablement eu mais qu'ils n'en connaissent aucun exemple. La plupart (7 sur 12) des représentants de projets ayant fait l'objet d'une étude de cas ne connaissent aucun autre projet de la Caisse dans leur collectivité. Les autres soutiennent que leur projet n'a pas reproduit, à leur connaissance, de projets antérieurs dont ils étaient au courant dans leur collectivité.

Parmi les gens de la Caisse, deux réponses ont cours sur la question. Un groupe est d'avis qu'il n'y a pas eu de répétition de l'information parce que les projets devaient prouver qu'ils allaient produire de l'information nouvelle. « Il se peut qu'il y ait eu des projets similaires, mais chaque projet apporte une perspective unique à la région. »

L'opinion la plus répandue est qu'il y a probablement eu répétition de l'information. Tout d'abord, étant donné que la majorité des rapports de projets provinciaux n'ont pas été traduits, ils ne pouvaient être lus par tous. « Il a pu y avoir répétition d'information d'une province à l'autre. » Une autre personne a fait valoir qu'il ne semblait pas y avoir de mécanisme en place à la Caisse pour vérifier les répétitions. Le programme comptait plutôt sur les provinces, « qui étaient en mesure de dire si un projet avait déjà été réalisé ».

Les personnes interviewées ont fourni un seul exemple de répétition. Le rapport produit par la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance est en fait une revue de la situation du domaine de la garde des enfants qui reproduit un document fait à l'interne. « De telles situations sont toutefois assez rares, et des mesures ont été prises pour rationaliser de telles activités. » Une autre personne-ressource a déclaré que les études de faisabilité en étaient rendues à « réinventer la roue », ce qui explique en grande partie pourquoi il a été mis un terme au financement de ce type de projet.

L'examen par les pairs fait ressortir des preuves plus probantes de répétition. Les analystes indiquent que les projets sur le modèle centrifuge et sur la garde en milieu de travail ont eu comme objectif l'élaboration de modèles de service qui avaient déjà fait l'objet d'études et de comptes rendus. En conséquence, on a jugé qu'aucun de ces deux projets n'avait contribué pour beaucoup à l'inventaire des connaissances. Nous tenons pour révélatrice une telle situation, puisque seulement 10 projets ont été examinés par des pairs (il ne faut pas oublier que ces projets ont été jugés excellents par le personnel de la Caisse d'aide) —; donc, 20 % des projets examinés ont été considérés comme une répétition de travaux antérieurs. Cela ne signifie pas que 20 % de tous les projets de la Caisse sont des répétitions de travaux antérieurs, mais cela soulève la possibilité que l'incidence de répétition n'est pas négligeable.

7.4 Suivi

Une fois la proposition approuvée, le conseiller de la Caisse d'aide suivait le projet au moyen de visites sur le terrain, d'examen des rapports d'avancement et de contacts téléphoniques fréquents. Il était également exigé des projets qu'ils présentent un chemin critique à tous les trimestres, ce qui permettait de repérer tout glissement et d'y voir à l'aide de réunions. À la fin du projet, le conseiller fermait le dossier après s'être assuré que le nombre exigé d'exemplaires du produit final avait été reçu et distribué tel que prévu.

Comme l'a dit une personne interviewée et comme l'ont laissé entendre plusieurs autres, « le suivi était très relâché ». Ce fut peut-être le cas pour de nombreux projets, mais pas pour ceux que les conseillers de la Caisse considéraient comme importants. Il semble que les projets des études de cas aient été bien suivis. Tous les représentants des projets des études de cas affirment avoir été satisfaits — la plupart ont dit « très » ou « extrêmement » satisfaits — de la consultation durant la participation de la Caisse. Les gens ont apprécié le fait que le personnel de la Caisse ne regardait pas par-dessus leur épaule mais était disponible et utile lorsqu'ils avaient besoin de leurs conseils. « Tout était fait pour répondre aux besoins du projet. » Le personnel de la Caisse a été qualifié d'accessible, d'utile et d'un grand soutien.

La plupart des projets des études de cas ont présenté des rapports trimestriels. Pour certains projets, les contacts avec le conseiller de la Caisse étaient mensuels, du moins dans les débuts du projet. D'autres projets étaient en contact au besoin. Les motifs des contacts allaient de l'aide à la rédaction de rapports à des invitations à des ateliers. « La Caisse fournissait des conseils visant à améliorer le projet. » Elle demandait régulièrement aux projets de lui fournir des renseignements financiers. Les conseillers de la Caisse ont rendu visite à la plupart des projets, en général plus d'une fois. Certains ont même rendu visite au commanditaire avant le démarrage du projet.

Les personnes interviewées ont fait quelques suggestions pour améliorer la participation de la Caisse aux projets :

- Un atelier pratique serait utile pour mieux faire comprendre aux projets les exigences de la Caisse en matière de rapports.
- Il serait utile de regrouper les projets similaires à leurs débuts afin qu'ils puissent travailler ensemble et partager des solutions à des problèmes communs (mentionné deux fois).
- La Caisse devrait tenir une réunion annuelle de tous les coordonnateurs de projets afin de permettre le partage d'information sur les projets.
- Au cours du processus d'approbation des projets, une consultation plus ouverte aurait été appréciée — c'est-à-dire qu'il aurait été utile de savoir comment et pourquoi le projet était approuvé avant son approbation.
- La Caisse doit s'assurer de la compétence des responsables.
- S'assurer que la même personne dirige le projet du début à la fin.
- Voir à ce que le service d'information interne de la Caisse soit en ligne dès le début du projet pour permettre un accès facile et rapide à l'information concernant d'autres projets.
- Les formulaires de compte rendu de la Caisse auraient pu être moins complexes.

7.5 Centre d'information sur la garde d'enfants

Le rôle du Centre d'information était avant tout de diffuser l'information concernant la garde des enfants tirée des produits finals de la Caisse d'aide et d'autres sources. Il recevait un exemplaire de tous les rapports finals et produisait un résumé des projets. Le

centre répondait à toutes les demandes d'information ministérielles, et les conseillers répondaient à celles du public. Il répondait également aux demandes de rapports finals en expédiant un exemplaire du rapport (s'il en avait suffisamment) ou en orientant la demande vers la source appropriée. Le personnel du centre assistait à des conférences et distribuait les produits. Le centre, mis sur pied avant la Caisse, travaillait en collaboration avec celle-ci.

Le Centre jouait un rôle qu'assumait également la Fédération canadienne des services de garde des enfants. Des membres du personnel de la Caisse ont prétendu que la fonction de diffusion de l'information pourrait être privatisée (par l'entremise de la Fédération, par exemple). Les organisations privées peuvent aussi cerner d'autres sources d'information et mieux entrer en rapport avec les universités que ne le peut la Caisse. La Fédération aurait besoin d'un financement permanent, bien que certaines de ses activités produisent des recettes.

On constate parmi le personnel de la Caisse une certaine déception vis-à-vis le Centre d'information. « Le Centre d'information n'a pas joué un rôle important... Il n'a pas été très actif dans la diffusion des produits. » Une autre personne a déclaré : « Le Centre aurait pu jouer un rôle beaucoup plus important. » Le Centre a produit des documents sur les secteurs soutenus par la Caisse. « Ces documents sont utiles, mais ils ont été produits trop tard et auraient dû l'être dès les débuts. Un ouvrage énumérant les projets devait être dressé chaque année, mais un seul a été produit. »

7.6 Conclusion

Le présent chapitre a mis en relief certains problèmes dans l'administration de la Caisse. Plus important encore, il confirme une des conclusions du chapitre précédent, à savoir que la Caisse a peu fait sinon rien pour déterminer les lacunes dans les connaissances ou les besoins en matière de services afin d'orienter les fonds vers de tels secteurs.

La Caisse a su très bien répondre aux demandes d'information. Abstraction faite d'un tel aspect, de nombreuses personnes-ressources voient cependant d'un moins bon oeil le bilan de la Caisse en ce qui a trait à la diffusion proactive des résultats des projets.

Ainsi, plus d'un tiers des représentants de projets considèrent la Caisse inefficace à cet égard. Certaines des personnes interviewées ont également souligné que la seule façon qu'elles avaient d'obtenir un rapport était d'apprendre son existence par hasard et de le demander.

Comme aucune analyse systématique des projets antérieurs n'a eu lieu et que la distribution des résultats des projets était laissée au hasard, la possibilité de répétition était forte. De plus, la Caisse n'avait en place aucun mécanisme systématique pour prévenir les répétitions (par ex., le personnel n'a pas eu recours au système informatique pour vérifier les projets antérieurs). Certaines preuves de répétition ont été découvertes; plus important encore, 20 % des projets soumis à un examen par les pairs ont été jugés des répétitions de travaux antérieurs.

Sur le plan du suivi, le message semble encore une fois être que la Caisse a eu une attitude passive. Bien entendu, on a fait l'éloge du personnel de la Caisse pour l'aide qu'il a apportée aux projets : aide pour mettre les propositions au point, visite sur le terrain et conseils utiles sur demande. Mais on peut se demander à quel point le personnel était en mesure de découvrir les problèmes non signalés. On nous a dit que le suivi était relâché.

CHAPITRE HUIT : PERSPECTIVES D'AVENIR

Le présent chapitre a comme objectif d'aider les planificateurs de la future programmation fédérale en matière de garde des enfants. On y rend compte des vues de nos personnes-ressources sur des questions importantes dans le domaine de la garde des enfants, des lacunes dans les connaissances, du rôle du gouvernement fédéral en rapport avec ces questions et ces lacunes, puis des suggestions sont avancées sur la façon de s'y prendre.

8.1 Tendances et questions futures relatives à la garde des enfants

Bon nombre des personnes-ressources de la Caisse sont d'avis que les trois grandes questions de la dernière décennie ou plus demeureront à l'avant-plan : qualité, accessibilité et abordabilité. « Ces questions n'ont pas tellement changé depuis 1982. »

Le premier souci de la plupart des représentants des provinces et des ONG est le financement. Ils se disent préoccupés par les budgets à la baisse et ce que cela peut signifier pour les deux autres pierres angulaires des services de garde des enfants : la qualité et la disponibilité des genres de services en demande. « Les provinces connaissent déjà des difficultés à maintenir les réseaux en place. Nous allons de plus en plus voir les provinces se retirer du domaine. »

Les trois groupes de personnes-ressources ont prédit qu'une autre question plus récente, la nécessité de services souples, acquerra de l'importance. « Le milieu du travail subit des modifications, et il sera nécessaire de fournir des services adaptés aux besoins changeants. » « La garde des enfants ne se limitera plus au 9 à 5. »

Une autre question soulevée par deux personnes interviewées à la Caisse d'aide concerne le rôle et la responsabilité du gouvernement national dans l'avenir. « Étant donné les transferts inconditionnels en bloc qui s'en viennent, quelles seront les répercussions lorsque les provinces se mettront à prendre des décisions fondées sur leurs principes et leur idéologie? » Ces personnes s'interrogent sur la volonté politique et

se demandent qui assumera la responsabilité du domaine de la garde des enfants. « Si l'intervention fédérale se limite au minimum, les provinces ne seront pas en mesure de prendre la relève. »

Voici d'autres tendances et questions futures énumérées par le personnel de la Caisse d'aide ainsi que les provinces et les ONG dans le domaine de la garde des enfants :

- services adaptés aux besoins des familles;
- formation professionnelle;
- salaires et conditions de travail dans les garderies;
- sensibilisation publique accrue aux besoins;
- évaluation des rôles des gouvernements, y compris une déréglementation et des opinions divergentes parmi les provinces à propos de normes nationales;
- participation accrue du secteur privé partout au Canada (la garde des enfants joindra les rangs du secteur de la petite entreprise);
- garde des enfants de groupes particuliers, notamment les bébés, les enfants d'âge scolaire, les autochtones, les enfants en milieu rural, les enfants handicapés et les nouveaux immigrants;
- aspects multiculturels;
- plus de recherche et d'évaluation;
- accent accru sur les services de garde à domicile;
- reconnaissance appropriée du personnel de garde des enfants.

8.2 Lacunes dans les connaissances en matière de garde des enfants

Toutes les personnes-ressources affirment que les lacunes sont nombreuses. D'après le personnel de la Caisse, il y a lieu d'évaluer davantage les services, les programmes et les méthodes actuels — voir s'ils sont pertinents et rentables et s'ils répondent aux besoins. Des travaux de recherche sont à faire concernant les facteurs déterminants de la qualité des services, les normes relatives aux services de garde, la qualité des

services dans les régions défavorisées, la garde en milieu scolaire et les groupes spéciaux comme la garde des bébés et des jeunes enfants. Il faut d'autres études sur les pratiques des employeurs, les congés, l'équilibre entre la famille et le travail, le travail indépendant, les régimes de travail non traditionnels ainsi que sur les répercussions qu'auront de tels facteurs sur l'éducation des enfants et les services qu'il faudra pour répondre à ces besoins non traditionnels. D'autres connaissances sont à acquérir sur les services complets, et il y a lieu de savoir comment se comparent les garderies commerciales aux services sans but lucratif. Des questions de second niveau seront aussi probablement à analyser, notamment les facteurs touchant les préférences selon la région et selon l'âge de l'enfant.

Selon les provinces, le principal aspect qui nécessite davantage de connaissances est celui de la qualité. Différentes provinces mettent en relief différents aspects de la qualité. Une province a mentionné comme besoin global davantage d'information sur la qualité, comment obtenir cette information et se tenir au courant. Une autre province a été beaucoup plus précise, avançant que l'aspect clé à explorer est une comparaison de l'influence qu'ont sur l'éducation des enfants des services de garde de qualité avec les soins fournis par la famille. Une troisième a mentionné trois aspects importants touchant la qualité : la nécessité de mieux comprendre les liens entre le coût et la qualité, la nécessité de ne pas laisser une réduction des coûts nuire à la qualité, et la nécessité de voir si les règlements actuels touchent la qualité.

Les personnes-ressources des ONG énumèrent de nombreux autres secteurs où plus de connaissances s'imposent. Six personnes ont mentionné des questions d'ordre multiculturel — la nécessité de comprendre les besoins d'une collectivité et ce qui est pertinent sur le plan culturel (en particulier en ce qui concerne les autochtones). Trois personnes sont d'avis qu'il faut plus de travail dans le domaine de la formation et de l'élaboration de programmes d'études. Deux personnes enfin veulent plus de recherche sur les problèmes de comportement des enfants (par ex., les enfants atteints du syndrome d'alcoolisme foetal). Aucun autre aspect n'a été soulevé par plus d'une personne.

Selon les personnes interviewées, il y a également lieu d'étudier les aspects suivants :

- les préférences et les choix des parents;

- le phénomène des places vacantes un peu partout au pays;
- des modèles différents qui sont mieux adaptés à l'âge et moins coûteux;
- ce qu'il advient des enfants ayant passé par le réseau des services de garde;
- des modèles de garde des enfants à domicile;
- les conditions de travail des dispensateurs de services;
- les besoins spéciaux.

L'examen par les pairs a montré qu'il y a encore des lacunes dans les connaissances permettant d'améliorer la qualité des services de garde des enfants, bien que quatre des analystes aient souligné que, dans une certaine mesure, le problème vient du fait que les connaissances déjà acquises ne sont pas appliquées plutôt que d'un manque de connaissances. L'examen par les pairs a fait ressortir les lacunes suivantes : conception de programmes de formation efficaces; définition et mesure de la qualité des services; organisation des garderies; intégration des enfants ayant des besoins spéciaux; liens entre le profil du directeur et la formation et la qualité; définition de « services de qualité » dans un contexte autochtone.

Selon les personnes-ressources de la Caisse et des ONG, un manque de financement pour la recherche est la principale raison de telles lacunes. « Le programme doit être mieux centré — on a tenté d'en faire trop avec pas assez, et les attentes étaient trop élevées. » Le personnel de la Caisse a également mentionné le manque de participation provinciale à la recherche ou aux sujets à étudier. « Les services de garde des enfants n'en sont pas tous au même point au pays, et la participation des provinces est nécessaire avant que la Caisse puisse intervenir. » Une autre explication, que les responsables de la Caisse ont tout de suite admise, est que les membres du personnel n'étaient pas des experts en recherche, en méthodologie de recherche ou sur les sujets les plus urgents à étudier. Aucun cadre de recherche ne les guidait. « De façon générale, il n'y avait aucune planification à long terme, alors que c'est nécessaire. »

Selon deux responsables provinciaux, une des raisons pour lesquelles on constate des lacunes est que les résultats des études réalisées ne sont généralement pas mis à la disposition de tous. Une autre personne explique les lacunes par la faible priorité accordée aux enfants et à leurs besoins en matière de développement. Une troisième

personne prétend que les lacunes découlent d'un point de vue biaisé de la part du milieu des services de garde des enfants. Il circule dans le domaine « une certaine idée et un intérêt direct dans l'accomplissement des choses d'une certaine façon. Le milieu estime que les services agréés sont la seule voie à suivre », ce qui l'amène à négliger d'autres options.

Le personnel de la Caisse a formulé des suggestions pour remédier à de tels problèmes. Il est nécessaire de trier les recherches pour choisir les meilleures et les faire connaître. Il faut examiner les modèles en place et voir ce qui peut être adapté. De tels travaux de recherche doivent avoir une envergure nationale. Un nouveau programme s'adjoindrait les services d'un corps consultatif de professionnels, d'universitaires, etc., qui serait en mesure de cerner les secteurs dans lesquels financer des projets.

8.3 Rôle du gouvernement fédéral dans les tendances et les questions futures

Les rôles envisagés par le personnel de la Caisse vont de celui de chef de file dans l'établissement de normes en matière de garde des enfants au financement de l'expansion du réseau agréé (c'est-à-dire subventionner des places). Cette expansion est une opinion fort répandue : « Le gouvernement fédéral devrait montrer que la garde des enfants est une priorité et être disposé à investir les ressources nécessaires pour entamer le processus d'augmentation des places et d'évaluation du coût des services. »

Une autre suggestion courante est que le gouvernement fédéral assume un rôle de chef de file dans le secteur de la recherche. L'accent semble porter sur la recherche appliquée de niveau national. « Le gouvernement fédéral occupe une position privilégiée pour aider à trouver des réponses, faire l'essai de modèles de services de garde souples et complets, évaluer les services actuels et voir s'ils répondent aux besoins des parents par l'entremise de travaux de recherche et développement au niveau national. » La plupart des provinces aussi estiment que l'accent devrait porter sur la recherche afin de guider l'élaboration d'une future politique.

Deux personnes de la Caisse d'aide estiment que le gouvernement fédéral a un rôle valable à jouer dans la promotion et dans l'information et l'éducation. « Le rôle fédéral en

est un de courtier en information, assorti d'un modeste soutien de l'infrastructure dans le domaine grâce au financement continu d'associations vouées à la garde des enfants. »

Par ailleurs, deux responsables de la Caisse soutiennent que la formation est une préoccupation centrale. L'une a déclaré qu'un nouveau programme a un rôle à jouer en aidant à l'élaboration de guides, une fois les besoins établis au moyen de recherches. L'autre personne est d'avis que le gouvernement fédéral peu contribuer au coût de la formation du personnel en achetant des places de formation.

On a également affirmé que le gouvernement fédéral se devait de continuer à s'occuper de garde des enfants pour les premières nations et les Inuits, « car ils n'ont personne d'autre vers qui se tourner », surtout en ce qui concerne des places subventionnées pour les résidents de réserves.

Presque tous les représentants d'ONG interviewés ont dit que le rôle pertinent d'un programme comme la Caisse d'aide est le financement. « Son rôle est de financer le domaine afin que les préoccupations puissent être traitées. » « Le financement en est la pierre angulaire, et c'est un rôle crucial. » Les rôles secondaires sont notamment de partager et distribuer l'information, d'exercer des pressions afin de convaincre le gouvernement de l'importance de telles questions, d'assurer un leadership national, de jour un rôle de courtier auprès des provinces, de soutenir la recherche, ainsi que de consulter les spécialistes du domaine au sujet des besoins clés et retenir les services de personnes compétences pour les étudier.

On a demandé aux répondants du sondage d'indiquer l'ordre d'importance qu'ils accordaient à sept secteurs potentiellement importants sur lesquels le gouvernement fédéral devrait concentrer son activité. Les résultats figurent au tableau 8.1. L'aspect déterminé comme le plus important en moyenne est l'amélioration de la qualité des services de garde des enfants. Près de 28 % des répondants placent cet aspect au premier rang, et 80 % le placent parmi les trois aspects les plus importants. Améliorer la disponibilité des programmes de garde des enfants vient en moyenne assez loin au deuxième rang (la programmation en matière de garde des enfants n'est pas de ressort fédéral).

Tableau 8.1 Classement des questions importantes relatives à la garde des enfants

Question relative à la garde des enfants	% classant cette question au premier rang	Classement moyen (1=la plus importante)
Augmenter la recherche dans le domaine	18,0 %	4,05
Améliorer la disponibilité des programmes	20,3	3,28
Améliorer la disponibilité des espaces pour la garde des enfants	21,8	3,59
Améliorer la qualité des services	27,8	2,63
Accroître la sensibilisation aux questions relatives à la garde des enfants	3,0	4,40
Augmenter les exigences pour le personnel	0,8	4,62
Améliorer le partage d'information	3,8	5,31
Autre*	4,5	3,13

* La question la plus souvent mentionnée a trait à l'élaboration de l'infrastructure en matière de garde des enfants.

Source : Sondage auprès des commanditaires de projets N=133 (les autres ont sauté la question)

Les répondants ont également été invités à indiquer les secteurs particuliers où, à leur avis, le gouvernement fédéral ne devrait pas intervenir. Environ 12 % l'ont fait, mais on ne peut vraiment pas dire qu'ils se soient entendus sur les secteurs que devrait éviter le gouvernement fédéral. Un seul aspect a été mentionné par plus de trois répondants, à savoir la réglementation des normes, mentionnée à six reprises.

On a également demandé aux répondants de dire si la Caisse d'aide était le meilleur mécanisme pour s'occuper des questions et des besoins relatifs à la promotion de services de qualité en matière de garde des enfants. Les trois quarts ont répondu par l'affirmative. Pour la plupart des personnes qui ont répondu par la négative, des organisations professionnelles seraient supérieures.

8.4 Pertinence de l'approche de la Caisse d'aide

Un consensus presque parfait — une seule personne n'était pas d'accord, les autres semblaient tirer leur réponse du même scénario[17] — se dégage parmi le personnel de la Caisse : la Caisse d'aide a joué un rôle nécessaire et valable durant son mandat de sept ans. Toutefois, il est maintenant temps de passer à autre chose. La Caisse doit tirer parti de l'expérience amassée. Comme il y a beaucoup moins d'argent, le programme doit être plus stratégique et mieux consulter le milieu. La Caisse réagissait aux demandes qui lui étaient faites; un nouveau programme devrait prendre davantage les devants et concentrer ses efforts sur la recherche. Les secteurs cibles seront à déterminer après un examen des réalisations et des lacunes. Le programme devrait complètement se retirer des évaluations de besoins et des études de faisabilité. Les gens qui administrent le programme ont besoin de nouvelles compétences (c'est-à-dire des compétences en matière de recherche).

Parmi les personnes interviewées, tous les représentants provinciaux et certains représentants d'ONG se sont entendus pour dire que la Caisse d'aide doit être beaucoup plus directive et centrée — le gouvernement doit avoir une orientation globale en matière de garde des enfants. « Il doit décider ce qu'il veut, en collaboration avec les provinces. » La Caisse a eu tendance par le passé à trop éparpiller ses efforts. La plupart des répondants d'ONG considèrent comme pertinente l'approche de la Caisse d'aide.

8.5 Intégration des activités de la Caisse d'aide à d'autres programmes

Le personnel de la Caisse d'aide a mentionné plusieurs programmes auxquels ses activités pourraient être intégrées. Certains disent qu'elles pourraient être regroupées dans un nouveau programme de recherche et développement. « Avec un programme global de recherche et développement, les liens entre la garde des enfants et d'autres questions peuvent être renforcés. L'inconvénient est que la garde des enfants peut se retrouver évincée sur le plan du financement. »

[17] Plusieurs ont employé les mêmes mots exactement.

De nombreuses personnes interviewées à la Caisse ont réfléchi sur des éléments particuliers de la Caisse qui pourraient être intégrés à d'autres programmes. Trois personnes sont d'avis que les universités pourraient s'occuper de la composante recherche, bien qu'elles ajoutent que ces dernières « n'auraient pas une perspective nationale de la question et qu'une coordination nationale demeurerait nécessaire. » Pour trois autres, la recherche et le développement pourraient se faire au moyen de Subventions nationales au bien-être social. Une autre idée populaire est de transférer à la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance la fonction de diffusion de l'information. Son travail est équivalent à celui du Centre d'information sur la garde d'enfants. Un conseiller avance que des organismes régionaux pourraient faire du partage d'information.

Les réponses des personnes interviewées au palier provincial sont vagues. On n'a mentionné aucune autre organisation qui pourrait assumer la responsabilité d'aucune des activités de la Caisse. On n'a mentionné non plus aucun programme gouvernemental qui pourrait intégrer des activités de la Caisse. Des responsables provinciaux ont soutenu que certains aspects — notamment la diffusion de l'information — pourraient être confiés au secteur privé. Fait intéressant, personne n'a dit que sa province pouvait prendre la relève pour certains aspects.

La majorité des répondants des ONG ne voient aucune raison pour laquelle les activités de la Caisse ne pourraient être intégrées à d'autres programmes. Certains estiment que les activités pourraient être reprises par d'autres directions du gouvernement fédéral, entre autres les programmes Bon départ et Grandir ensemble. Une personne a dit que les gouvernements provinciaux pourraient assumer une partie des responsabilités en façonnant leurs services sur la conception de la Caisse. Une personne a suggéré qu' « une excellente façon pour un organisme subventionneur en matière de garde des enfants de fonctionner serait par l'entremise d'une fondation », associée à une organisation ayant comme antécédents les services à l'enfance et à la jeunesse. Un tel organisme aurait cependant besoin de fonds publics.

Quels que soient les organismes qui prennent en main des éléments de la Caisse, les personnes-ressources de la Caisse et des ONG formulent deux considérations centrales. La plupart mettent en garde contre la dilution des efforts en matière de garde des enfants dans un nouveau programme. Et bon nombre soulignent qu'il faut continuer à assurer un financement national pour maintenir un intérêt national et aider à façonner l'ordre du jour

dans le domaine de la garde des enfants. « Tout programme de contributions pourrait probablement être intégré à la Caisse, mais on perdrait alors la garde des enfants comme intérêt principal... On se ferait la lutte aux fonds. Si le programme est intégré à un autre, il sera alors nécessaire d'examiner tous les programmes et d'adopter une perspective plus globale. »

8.6 Solutions de rechange en matière de garde des enfants

Le personnel de la Caisse d'aide a proposé quelques idées comme solutions de rechange pour des services de qualité en matière de garde des enfants. Quatre personnes ont parlé du concept des services communautaires intégrés familiaux. Deux provinces reconnaissent la nature prometteuse de ce concept. « Une approche communautaire pourrait être moins coûteuse et plus efficace. Parmi les avantages : plus efficiente, moins coûteuse parce qu'il y a partage de frais et qu'elle pourrait encourager les gens à avoir recours aux services disponibles. Cette approche nécessite cependant une coopération entre toutes les organisations, qui pourraient craindre de perdre de leurs prérogatives... Elle exige aussi la coopération de la province. » Le rôle du gouvernement fédéral dans un tel modèle serait indirect, puisque la prestation des services est de ressort provincial. Les services doivent être communautaires pour que le rôle du gouvernement fédéral soit de fournir du financement et d'établir des lignes directrices nationales. « Il est aussi nécessaire d'appuyer le renforcement des ressources professionnelles dans les collectivités afin que celles-ci puissent fournir elles-mêmes conseils et orientation. Il est essentiel de procéder de façon systématique au palier régional. »

La notion voulant que le gouvernement fédéral ne puisse influencer la qualité parce qu'il ne s'occupe pas de dispenser les programmes revient également souvent dans les réponses. « Cela serait trop en demander si on veut des services de garde de qualité sans financement direct des services. » Parlant du programme proposé de recherche et développement, un conseiller de la Caisse a dit ceci : « Les fonds de recherche et développement peuvent être informatifs, mais ils ne peuvent influencer directement la qualité. Si le nouveau programme est mieux ciblé, des liens directs peuvent alors être établis avec la qualité. »

Une autre idée consiste à confier au gouvernement fédéral l'établissement de normes nationales sur la qualité. « Si le gouvernement fédéral devient le chef de file dans l'élaboration de normes nationales relatives à la qualité, à l'éducation et à la formation, le Canada aura alors un réseau complet de services de garde des enfants. » De même, un responsable provincial a proposé la mise en oeuvre d'une stratégie nationale pour assurer une approche coordonnée et intégrée de la garde des enfants.

Une dernière idée avancée par le personnel de la Caisse consiste à former un consortium d'organisations privées qui aborderont les gouvernements provinciaux pour obtenir qu'ils contribuent à un fonds national, qui pourrait être administré par une organisation. « Ce n'est pas irréaliste, mais il faudrait de la part des gouvernements une volonté d'intervenir dans le domaine. Les provinces ne veulent pas avoir affaire à tout ce qui accroîtrait la demande qu'ils auraient à soutenir. » Une telle approche donnerait lieu à des économies pour le gouvernement fédéral.

Un responsable provincial a fait une autre suggestion intéressante, à savoir que la Caisse d'aide pourrait fonctionner plus efficacement si elle travaillait davantage sous la forme d'un comité chargé d'orienter l'acheminement des fonds au domaine de la garde des enfants partout au pays. L'intégration au processus de financement du savoir-faire et du travail des chercheurs et des spécialistes donnerait lieu à une démarche plus structurée, qui à son tour permettrait une planification régionale à long terme plus importante et empêcherait la réalisation pelle-mêle de projets.

Les représentants des ONG n'ont pas tellement contribué à élargir le débat sur les solutions de rechange pour l'amélioration des services de garde des enfants. La plupart sont convaincus que le gouvernement, surtout le gouvernement fédéral, est la seule voie possible pour accroître la qualité. (Il ne s'agit pas ici de dénigrer un tel point de vue, mais la question cherchait à susciter d'autres solutions possibles.) C'est pourquoi leurs suggestions portent sur un financement public accru, des services universels de garde des enfants ou une politique nationale en matière de garde des enfants, qui donnent toutes lieu à un rôle public élargi dans le domaine. Les seules autres idées avancées à part l'apport public — chacune a été mentionnée une fois — sont l'accroissement du soutien des entreprises en vue de monter une campagne de sensibilisation, plus de programmes sur l'art d'être parent et la planification communautaire.

On constate peu de points communs entre les répondants des études de cas quant à des moyens de rechange pour traiter les questions et les besoins en matière de services de qualité pour la garde des enfants. Deux personnes souhaitent un réseau national de services de garde des enfants. Deux autres préconisent une coopération et un financement accrus de tous les paliers de gouvernement afin de mieux coordonner les services actuels. Enfin, deux autres suggèrent d'investir dans l'infrastructure (par ex., un réseau couvrant l'ensemble du pays). Aucune autre suggestion n'est revenue à plus d'une reprise.

8.7 Suggestions pour un nouveau programme

L'ensemble des personnes interviewées et des représentants des études de cas sont fortement en faveur d'un nouveau programme en remplacement de la Caisse d'aide. Le plus souvent, on a recommandé un programme plus proactif et plus centré. Parmi les suggestions relatives aux aspects à cibler : programmes de formation, recherche, modèles souples, partage d'information, conférences et infrastructure.

Selon le personnel de la Caisse, il faut une période de préparation plus longue et une planification stratégique qui couvre les trois prochaines années.

Voici d'autres recommandations pour un nouveau programme :

- Une analyse plus poussée des connaissances acquises grâce aux projets de la Caisse est nécessaire afin de déterminer la direction à prendre.
- Ce nouveau programme doit continuer à appuyer l'infrastructure nationale.
- Il a besoin d'un groupe autochtone qui le conseille sur les décisions concernant la recherche et le développement visant les autochtones.
- Il devrait fournir à la collectivité l'occasion de décider ce qu'elle veut connaître et comment elle veut que ce soit organisé. Des décisions prises de concert avec le milieu donneraient lieu à des partenariats plus solides avec celui-ci et à un sentiment accru de propriété.
- La Caisse devrait consacrer plus de temps à l'assurance de la qualité des projets qu'elle finance et suivre de plus près leurs résultats.
- Il faut plus de recherche axée sur une perspective nationale.

- Faire appel au personnel de la Caisse d'aide pour le nouveau programme.
- Continuer à consulter les provinces sur leurs priorités.
- Mettre sur pied un organe consultatif national qui examine les propositions (autre que le milieu des services de garde des enfants).
- Il est important que des rencontres en personne entre le personnel du projet et l'organisme de financement aient lieu dans les débuts du projet. De telles rencontres aident à surmonter l'hésitation que peut avoir le personnel du projet de communiquer avec le fournisseur de fonds.
- Un nouveau programme devrait concentrer ses efforts sur la création d'options pour les parents et fournir un financement permanent.
- Tout nouveau programme relatif à la garde des enfants doit prévoir des dispositions à l'appui de l'infrastructure et avoir à son emploi des personnes compétentes, capables de le surveiller et de l'administrer avec efficacité. Il faut établir des partenariats à tous les paliers, du niveau local au niveau national.
- Il faudrait que les projets aient accès à du financement pendant plus d'une année.
- Il faudrait favoriser les rencontres entre les intervenants des projets afin qu'ils puissent échanger des idées et des stratégies.
- Le financement ne devrait pas être regroupé dans un ou deux secteurs, mais servir à l'exploration de modèles innovateurs de prestation de services.

On a demandé aux analystes de l'examen par les pairs de déterminer les sujets de recherche que le gouvernement devrait financer dans le domaine de la garde des enfants. Ils ont formulé en tout 30 recommandations, qui se divisent en 14 catégories distinctes. Voici la liste des sujets de recherche nommés, chacun étant suivi du nombre de mentions : qualité des services de garde (6); formation et dotation en personnel (4); conséquences de la garde des enfants sur leur développement (4); collectivité, famille, travail et garde des enfants (3); modèles innovateurs de prestation des services de garde des enfants (3); profil du domaine de la garde des enfants au Canada (2); services de garde pour les enfants ayant des besoins spéciaux (1); aspects économiques de la garde des enfants (1); santé et sécurité (1); garderies en milieu familial (1); nécessité d'avoir des services et de pouvoir y accéder (1); effets des politiques sur la disponibilité de services de qualité (1); recherche sur la garde en milieu familial, la garde des bébés et la garde des enfants d'âge scolaire (1); moyens d'intégrer les réseaux de garde des enfants et les systèmes d'éducation (1).

8.8 Conclusion

Comme le souligne le personnel de la Caisse d'aide, le gouvernement fédéral devrait se servir de l'expérience amassée par la Caisse. Si un nouveau programme est établi, il devrait être plus proactif et plus axé sur la recherche. Les secteurs cibles seront à déterminer après un examen des réalisations et des lacunes. Le présent chapitre contient une liste préliminaire de ces lacunes, telles que soulignées par nos personnes-ressources.

CHAPITRE NEUF : CONCLUSION — RÉPONSES AUX THÈMES DE L'ÉVALUATION

La principale conclusion qui découle de la présente évaluation est que la Caisse d'aide a rempli son mandat. Elle a donné naissance à des approches et à des services innovateurs afin d'améliorer la qualité des services de garde des enfants au Canada, ce qu'ont prouvé les résultats des entrevues, du sondage, de l'examen par les pairs et des études de cas. Il est toutefois important d'ajouter que la stabilité de l'infrastructure créée est incertaine : certains pensent qu'elle s'écroulera si le gouvernement fédéral abandonne le domaine.

La très vaste majorité des centaines de personnes ayant participé au sondage ou à une entrevue ont fait l'éloge du programme, de sa mission, de son personnel et de ses réalisations. Un tel sentiment appelle toutefois des nuances, puisqu'il est dans l'intérêt direct de bon nombre qu'un programme comme la Caisse d'aide se poursuive, mais les louanges presque unanimes que recueille le programme demeurent impressionnantes.

La Caisse d'aide a cependant connu des problèmes, la plupart liés à son fonctionnement. Il n'y a eu aucun effort concerté pour déterminer les secteurs qui nécessitaient le plus d'attention; aucune analyse des projets antérieurs n'a été effectuée pour maximiser les connaissances à tirer des projets financés. La Caisse a fait peu sinon rien pour cerner les lacunes dans les connaissances et les besoins en matière de services et orienter le financement vers ces secteurs. Bon nombre des personnes-ressources ont déclaré insuffisante la diffusion des résultats des projets. La possibilité de répétitions était élevée, puisqu'il n'y avait aucun mécanisme systématique en place pour les prévenir, et on a dit que le suivi était relâché (selon certaines des personnes interviewées).

Les personnes-ressources soutiennent qu'il reste encore beaucoup à faire dans le domaine de la garde des enfants. C'est la raison pour laquelle elles sont convaincues que le gouvernement fédéral continue à avoir un rôle important à jouer dans le domaine. Un programme de suivi, Visions de la garde d'enfants, a été annoncé.

La dernière section résume nos réponses aux questions d'évaluation énoncées dans le cadre de référence.

9.1 Réponses aux thèmes de l'évaluation

Justification du programme

A1, A2. Le programme est-il toujours nécessaire, étant donné l'offre actuelle par rapport à la demande et à l'utilisation par le public de services de garde des enfants? Le gouvernement fédéral a-t-il toujours un rôle à jouer dans le domaine de la garde des enfants, qui est essentiellement une responsabilité provinciale? À l'inverse, devrait-on continuer à favoriser la notion de partenariat et un mandat partagé? Dans quelle mesure est-il nécessaire ou opportun d'avoir une coordination et un leadership nationaux fédéraux?

Les données semblent justifier la continuité de l'intervention fédérale dans le domaine de la garde des enfants. La justification initiale du programme — la nécessité d'augmenter les services de qualité en matière de garde des enfants — est toujours valable; les personnes-ressources affirment qu'il reste encore beaucoup à accomplir dans le domaine. Comme aucun autre programme — fédéral, provincial ou municipal — n'offre aussi les activités de la Caisse d'aide, il est facile de conclure que, si le gouvernement fédéral met un terme aux activités de la Caisse, aucun autre programme ne comblera le vide. Enfin, la plupart des personnes-ressources prétendent que le retrait du gouvernement fédéral aurait un effet « dévastateur ». L'infrastructure mise en place pourrait s'écrouler.

A3. Quelles sont les répercussions du financement des projets de la Caisse d'aide et de ses autres activités sur sa capacité de favoriser des changements et des pratiques de qualité dans les milieux de la garde des enfants, comparativement aux répercussions que peuvent avoir les autres intervenants, tels que les provinces, les universités, les collèges, les centres de recherche, les associations professionnelles et ainsi de suite? (Les fonds de la Caisse ne sont-ils qu'une goutte dans l'océan, ou bien la Caisse représente-t-elle une importante injection d'argent dans le domaine de la garde des enfants et des répercussions appréciables?

Contrairement à la Caisse d'aide, les gouvernements provinciaux peuvent avoir une influence directe sur la qualité. En effet, les gouvernements provinciaux financent des services réels, de sorte que leurs décisions ont des répercussions immédiates. L'influence de la Caisse au contraire est indirecte, comme nous l'avons mentionné précédemment. La Caisse aide les provinces à améliorer leurs services en leur fournissant de l'information, mais la plupart des personnes interviewées de la Caisse et

des provinces ont soutenu que les gouvernements provinciaux avaient une influence plus marquée sur la qualité que la Caisse.

Les représentants des ONG ont cependant exprimé des vues différentes. À leur avis, bien que les gouvernements provinciaux aient certainement été bien placés pour avoir une influence plus marquée que la Caisse sur la qualité, c'est en fin de compte la Caisse qui a eu les répercussions les plus fortes. La principale raison est que la Caisse avait des fonds à consacrer au domaine, contrairement à la plupart des gouvernements provinciaux.

En ce qui a trait aux universités, aux centres de recherche et à d'autres organismes, les personnes interviewées ont été unanimes à dire que ces groupes ne seraient pas intervenus sans le financement de la Caisse d'aide. Pour les ONG comme pour la Caisse, cela signifie que la Caisse a eu une influence plus marquée sur la qualité que les universités, les collèges ou les centres de recherche. Elle a amené les universités et les centres de recherche à faire de la recherche, et les collèges, à reconnaître la nécessité de concentrer leurs efforts sur la mise au point de programmes d'études. Avant la création de la Caisse d'aide, ces établissements ne changeaient que très lentement. Les provinces sont restées un peu vagues, disant que l'influence de la Caisse a été indirecte, celle d'autres organisations, directe. Une province a soutenu que les collèges, en fournissant une formation adéquate, ont eu des répercussions plus fortes sur la qualité que la Caisse « ce qui a certainement eu plus d'effet que des projets isolés ».

Selon le personnel de la Caisse d'aide, les associations professionnelles n'auraient pas existé sans la Caisse. En d'autres termes, le mérite de la mesure dans laquelle elles ont une influence sur la qualité revient en bonne partie à la Caisse. La plupart des ONG ont attribué à la Caisse une bonne part du mérite du travail effectué par les associations professionnelles pour accroître la qualité. Mais aucune n'était prête à concéder que la Caisse était l'intervenant le plus important. À leur avis, les deux étaient tout aussi importantes.

A4. La Caisse d'aide rejoint-elle les groupes qui en ont besoin et vise-t-elle les activités et les secteurs appropriés? Étant donné la multiplicité de ses « priorités », la Caisse s'éparpille-t-elle trop et est-elle, en conséquence, trop superficielle pour être en mesure d'avoir une influence ou des répercussions profondes dans un secteur ou un autre? La Caisse devrait-

elle centrer davantage ses efforts en ce qui concerne la gamme des clientèles servies et des activités visées en fonction des besoins persistants?

Les priorités officielles lors de la création du programme n'ont jamais été modifiées par la suite. Certains groupes prioritaires, comme les enfants ayant des besoins spéciaux, les autochtones et les minorités, ont bénéficié de beaucoup d'attention, mais aucune tentative systématique n'a été faite pour évaluer les efforts et réorienter au besoin. Les propositions reçues comptaient pour beaucoup dans les décisions.

L'absence d'une orientation stratégique a nui à sa capacité de repérer les domaines ayant le plus besoin d'améliorations et de s'y concentrer.

A5, A6. Le mandat et le plan de travail de la Caisse d'aide sont-ils efficacement liés aux stratégies gouvernementales plus globales? Dans quelle mesure la Caisse d'aide complète, chevauche ou reproduit des programmes ou activités similaires ou va à l'encontre de ces autres programmes ou activités? Ou bien la Caisse offre-t-elle un soutien ou des services particuliers qui ne sont pas disponibles ailleurs?

Selon le personnel de la Caisse d'aide, aucun lien officiel ni planifié n'a été établi avec d'autres stratégies fédérales en matière de garde des enfants. Les liens qui existaient entre la Caisse et d'autres programmes étaient habituellement informels et consistaient surtout dans l'échange d'information et l'orientation vers d'autres sources. Si un projet ne s'insérait pas dans le mandat de la Caisse, on pouvait l'orienter vers d'autres programmes. Les conseillers mettaient les groupes en contact avec d'autres programmes; certains ont par la suite reçu des fonds par l'entremise des Affaires indiennes, du Secrétariat d'État, etc.

De l'avis de la majorité du personnel de la Caisse d'aide, les activités de cette dernière ne faisaient pas vraiment double emploi à celles d'autres programmes fédéraux, mais cette situation était « accidentelle ». En effet, comme les liens étaient très ténus, on ne vérifiait pas beaucoup auprès des autres programmes. Par contre, aucun autre programme n'avait un mandat se rapprochant de celui de la Caisse d'aide. D'autres ministères appuyaient de façon indirecte la garde des enfants, mais aucun mécanisme de coordination des activités n'était en place. Le Secrétariat d'État finançait des projets au palier régional, mais toute coordination était accidentelle. Il a pu y avoir chevauchement avec les Subventions nationales au bien-être social, le Programme Stratégies de santé

mentale pour les enfants, le Secrétariat national à l'alphabétisation et le Secrétariat à la condition des personnes handicapées, programmes ayant tous un mandat de recherche, bien que le programme Subventions nationales au bien-être social se soit retiré du financement de la recherche dans le domaine de la garde des enfants.

Tous les éléments de preuve convergent vers la conclusion qu'aucun service fourni par la Caisse ne pouvait être obtenu d'aucune autre source. Les gouvernements provinciaux auraient pu financer n'importe quelle des activités de la Caisse d'aide, mais elles ne l'ont pas fait.

Résultats du programme

B1. Partant de l'objectif premier de la Caisse, énoncé de façon générale comme l'amélioration de la qualité des services de garde des enfants au Canada, quelles ont été les répercussions nettes de la Caisse au cours des sept dernières années sur i) l'amélioration des normes de qualité générales en matière de garde des enfants et ii) l'amélioration de la programmation de qualité et de la disponibilité de divers modèles de services?

Les provinces ayant la responsabilité des programmes de garde des enfants, la Caisse d'aide ne pouvait avoir une influence directe sur les normes de qualité. Le personnel de la Caisse soutient cependant que le programme a eu un effet indirect. Selon le personnel de la Caisse, il y a maintenant une bonne base d'information à laquelle on peut facilement accéder, et ce en grande partie grâce à la Caisse. La circulation d'information partout au pays a sensibilisé les gens à la question de la qualité. L'information a joué un rôle dans les décisions en matière de politiques et dans le débat sur ce que constitue des services de qualité. « L'influence de la Caisse d'aide a été particulièrement marquée en ce qui concerne la qualité, parce que les gens parlent aujourd'hui de normes nationales, et on s'entend aujourd'hui sur une définition commune de qualité. »

Tous les représentants d'ONG sauf un et quatre des six responsables provinciaux ont affirmé que la Caisse d'aide avait eu des répercussions sur les normes de qualité en matière de garde des enfants : certains ont dit que les répercussions avaient été considérables. Pour les provinces, les principales voies d'amélioration passent par le financement de projets de formation et de recherche. Par contre, les ONG sont d'avis que l'amélioration de la qualité découle surtout d'une sensibilisation accrue. La Caisse d'aide a mis en relief ce que signifie des services de qualité et elle a accru la

sensibilisation à l'égard de l'importance de la qualité; par le fait même, elle a contribué à hausser les normes de qualité au Canada. On a dit que les projets financés avaient mis de l'avant des questions pertinentes, mis en évidence des services de qualité dans toutes sortes de milieux, permis aux collectivités de faire l'essai de différents modèles de garde, aidé à promouvoir la formation du personnel, favorisé l'appréciation de services de qualité sur les réserves, appuyé la recherche canadienne dans le domaine de la garde des enfants et fourni aux personnes dans le domaine des possibilités de partager leur savoir-faire et leurs connaissances et d'offrir soutien et encouragement aux autres. Du côté négatif, on a mentionné que les gens savent maintenant ce que sont des normes, mais qu'il n'y a pas d'argent pour les appliquer.

D'après les répondants, la qualité des services s'est améliorée légèrement ou grandement depuis 1988 dans tous les secteurs à l'exception des heures prolongées, de la garde d'urgence et de la garde financée par l'employeur. Ils ont indiqué que les améliorations les plus remarquables se sont produites dans la garde des enfants autochtones et inuits, la garde des enfants handicapés, les centres de ressources pour les parents et la garde communautaire.

On estime que la Caisse d'aide n'a pas augmenté la disponibilité de services dans une très grande mesure, surtout parce que ce n'était pas compris dans son mandat. De nombreux nouveaux modèles ont été mis à l'essai, mais beaucoup sinon la plupart sont tombés à l'eau à l'expiration du financement.

B2. La Caisse d'aide a-t-elle optimisé la répartition de ses fonds en fonction des projets et des bénéficiaires les plus méritoires ou les plus prometteurs? Y a-t-il eu une détermination systématique des lacunes dans les connaissances et des besoins en matière de services, et une sollicitation proactive à l'avenant des projets? Ou bien la sélection a-t-elle été plus ouverte et surtout réactive? Quelles données a-t-on utilisées pour appuyer les décisions au sujet des besoins prioritaires? Quels critères a-t-on appliqués aux demandes de financement rejetées, et quel a été le taux de refus?

À part définir des secteurs prioritaires ayant trait aux besoins en matière de garde des enfants de familles se trouvant dans des circonstances particulières ou dans des régions mal servies, la Caisse n'a fait à peu près rien pour cerner les lacunes dans les connaissances ou les besoins en matière de services et pour orienter les ressources vers ces secteurs. Selon le personnel de la Caisse, aucun effort concerté n'était déployé pour

traiter une priorité plutôt qu'une autre. La Caisse a toujours financé toutes sortes de projets. « Les affectations ne visaient pas les priorités — la Caisse réagissait aux besoins. » Les secteurs d'activité dépendaient des besoins provinciaux et communautaires.

Ce n'est qu'au cours des deux dernières années que le programme a tenu compte des secteurs qui avaient été peu financés, notamment les services en milieu rural et les services pour les enfants d'âge scolaire, et commencé à y concentrer ses efforts.

B3, B4, B5, Dans quelle mesure la répartition réelle des fonds et le soutien de la Caisse à l'endroit des projets ont-ils été conformes aux priorités voulues et aux activités visées par le programme, c'est-à-dire i) la recherche appliquée, ii) les activités de développement et iii) les projets pilotes? Quelle a été la répartition des projets de la Caisse et quelle proportion du budget de la Caisse a été affectée aux *« secteurs problématiques » de la garde des enfants* tels qu'énoncés comme priorités? Quelle a été la répartition des fonds et le nombre de projets selon *les catégories de bénéficiaires*?

Seulement 9 % des dépenses de la Caisse d'aide ont été consacrées à des projets de recherche. Trois dollars sur cinq sont allés à des projets de développement, et 30 % des fonds, à des projets pilotes. Étant donné l'objectif de la Caisse d'aide de surveiller, de promouvoir et d'encourager des services de garde de qualité au Canada par le financement de projets de recherche et de développement innovateurs, il est surprenant de voir à quel point la recherche a reçu peu d'attention.

Le tableau 3.10 répartit les fonds également entre les priorités de chaque projet. En voici les grandes lignes : les projets liés au travail ont reçu 5 % du financement, les projets autochtones, environ 15 %, les projets relatifs aux besoins spéciaux, 8 %, et les centres de ressources, 5 %.

Le tableau 3.11 montre le nombre de projets et la répartition du financement de la Caisse d'aide par catégorie de bénéficiaires. Ce sont les établissements d'enseignement qui ont reçu le plus de fonds (21 %), suivis des associations ou sociétés (20 %), et des associations nationales (13 %). Les organisations autochtones ont reçu 18 % des fonds, les groupes communautaires, 5 %, les organismes provinciaux, 2 %, les organismes municipaux, 2 %, et les dispensateurs de services de garde des enfants, 8 %.

B6. Quels sont les principaux bénéficiaires, directs et indirects? Quel est le nombre de clients par type, qu'il s'agisse de dispensateurs des services de garde des enfants, de collèges, d'associations, d'enfants, etc.? Combien de personnes, par groupe cible prioritaire, les projets ont-ils servis?

Plus de la moitié des projets n'ont visé aucun groupe particulier (tableau 3.12). Parmi les projets ayant un groupe cible, la plupart ont eu trait aux autochtones. On constate également un nombre considérable de projets visant les enfants à besoins spéciaux et d'âge scolaire. La plupart des projets (86 %) signalent n'avoir servi personne directement (c'est le cas de la majorité des projets de recherche et de développement). Parmi les projets servant directement une clientèle (surtout des projets pilotes), les projets à l'intention des autochtones ont servi une moyenne de 1 843 personnes, les projets autres que pour les autochtones, 965.

B7. Dans quelle mesure, et dans quels secteurs précis, l'inventaire des connaissances sur la qualité s'est-il enrichi à la suite des projets de recherche appliquée de la Caisse d'aide? Les résultats de projets de recherche ont-ils été résumés et documentés de façon systématique? Dans quelle mesure et par quel moyen les constatations et les conclusions des projets de recherche appliquée ont-elles été partagées et diffusées dans le milieu de la garde des enfants? Y a-t-il des preuves de l'application des nouvelles connaissances découlant de projets de recherche appliquée financés par la Caisse dans des secteurs précis, dans la prestation des services et dans l'élaboration de politiques?

Les personnes interviewées ont dit des répercussions de la Caisse d'aide sur la recherche en matière de garde des enfants que le domaine n'avait été qu'effleuré. Les données administratives montrent que seulement 26 projets[18] (5 % de l'ensemble des projets) sont classés dans la catégorie « projets de recherche ». De plus, ces quelques projets couvrent une vaste gamme de sujets, entre autres les services pour les enfants d'âge scolaire, les soins de santé dans les garderies, les préférences des parents, les opinions des éducateurs et éducatrices, le soin des bébés, la garde financée par l'employeur, les difficultés d'apprentissage en garderie, des évaluations de modèles de service, la garde des enfants autochtones et la garde des enfants de groupes minoritaires. Parmi les genres de projets entrepris dans la catégorie recherche se trouvent des sondages, des analyses secondaires de données de sondage, des

[18] D'autres codes du système administratif révèlent que 53 projets comportaient de la recherche.

évaluations, des études de faisabilité, l'essai de modèles, des examens de documentation, des symposiums et des réseaux d'information.

Interrogés sur les aspects de la garde des enfants que leur recherche a abordés, les répondants ont mentionné : disponibilité des services (47 %), qualité des services (42 %), formation des dispensateurs de services (38 %), demande générale pour des services (36 %), évaluation des besoins (34 %), modèles souples (31 %) et autres aspects énumérés au tableau 6.4.

Il existe un catalogue des ressources contenant un sommaire de chaque projet, mais aucune analyse n'a été faite. Une des personnes interviewées a souligné qu'il n'y avait aucun effort réfléchi d'analyse des résultats des projets dans un domaine donné (la garde en milieu rural, par exemple) pour en dégager des leçons d'ordre général.

Environ un quart des projets de recherche ont paru dans une revue spécialisée telle que *Focus*, *Canadian Journal of Health* ou *Canadian Journal of Research in ECE*, ce qui accroît beaucoup l'application potentielle des résultats et montre que la qualité était suffisamment élevée pour satisfaire aux normes de publication. Le pourcentage des projets de recherche publiés est peut-être surestimé cependant, car peu des répondants précisent la revue dont il s'agit, et ceux qui le font nomment parfois un bulletin d'information ou une brochure. La plupart des autres projets ont eu recours à des dépliants, à des conférences ou à des ateliers pour faire circuler leurs constatations. Neuf répondants sur dix soutiennent que les constatations de leur recherche sont à la disposition des personnes qui veulent les obtenir.

Plus de 73 % des représentants de *projets de recherche* ayant répondu au sondage ont affirmé que leurs constatations avaient servi. À leur avis, les genres d'établissements suivants ont utilisé les constatations de recherche des projets :

Établissement	% des projets
École/conseil scolaire	24,5 %
Établissement postsecondaire	35,3
Administration municipale	12,7
Gouvernement provincial	39,2
Gouvernement fédéral	20,6
Conseil tribal/bande indienne	17,6
Organisations de services de garde des enfants	54,9
Associations de dispensateurs de services de garde des enfants	28,4
Groupes communautaires	25,5
Bibliothèques publiques	10,8
Autres chercheurs	28,4
Autre	12,7

N=77

B8. À la suite du financement par la Caisse d'aide de projets pilotes et de modèles de services à l'appui de nouvelles approches innovatrices pour satisfaire aux besoins en matière de garde des enfants dans des collectivités qui étaient auparavant mal servies et en manque de ressources, y a-t-il eu un accroissement appréciable dans les modèles pertinents mis à l'essai et dans la disponibilité de nouvelles possibilités pour ces collectivités? Dans quelle mesure la disponibilité de services de qualité dans ces collectivités mal servies s'est-elle améliorée? Quelle part de cette amélioration est-elle attribuable aux efforts de la Caisse? Quel est le degré de réussite ou d'efficacité des projets pilotes, en particulier les modèles de service? Quelle proportion de ces projets sont encore en marche? Quelle est la principale source de financement après la Caisse? Quelle proportion de projets a reçu du financement d'autres sources en plus de celui de la Caisse? Combien de clients de chaque groupe cible ont-ils été servis par les projets pilotes? Quelles ont été les répercussions des projets pilotes financés par la Caisse? Quelles « leçons a-t-on apprises » à la suite de l'appui à ces projets pilotes? Y a-t-il des preuves de « retombées » ou d'applications ultérieures des leçons apprises? Dans quelle mesure, et par quels moyens, les résultats des projets pilotes (modèles de service) ont-ils été partagés et communiqués dans le milieu de la garde des enfants et auprès des autres intervenants intéressés? La stratégie de diffusion a-t-elle été efficace?

La majorité des membres du personnel de la Caisse d'aide et des représentants provinciaux ont déclaré que la Caisse n'a eu que très peu, si ce n'est pas du tout, de

répercussions sur l'accessibilité des services de garde des enfants au Canada, mais en s'empressant d'ajouter que ce n'était pas dans son mandat. Il y a une exception, comme l'ont noté plusieurs des personnes interviewées : le programme a permis la création de services de garde des enfants là où il n'y en aurait pas eu à l'intention des autochtones sur les réserves et des Inuits. On a également indiqué que la Caisse d'aide avait accru le nombre de places pour les autochtones à l'extérieur des réserves.

Selon les répondants de la Caisse d'aide, de nombreux projets pilotes ont fait l'essai de nouveaux modèles de service. « La Caisse d'aide a tout essayé sauf un service complet. » Par exemple, des centres de ressources ont vu le jour grâce à des projets pilotes. Dans certains cas, des modèles ruraux mis au point ont amélioré l'accessibilité dans ces régions.

Au total, 60 collectivités différentes du Canada ont réalisé des projets pilotes financés par la Caisse d'aide. Toutes les provinces sauf Terre-Neuve ont eu des projets pilotes. La Colombie-Britannique arrive en tête avec 15 projets pilotes, suivie du Québec, avec 10 projets. Environ quatre sur dix de ces projets ont obtenu du financement d'autres sources, en plus de la Caisse.

À la Caisse d'aide et parmi certaines ONG, on soutient que le programme a aidé à la création de nouveaux services grâce aux études de faisabilité et aux projets pilotes. Les données du sondage et de l'autoévaluation portent à croire que 85 % des projets ont continué à dispenser des services après l'expiration du financement de la Caisse. Mais la plupart n'ont pas duré longtemps. Au bout d'une année, seulement 54 % des projets étaient toujours en marche. Au moment où le programme de la Caisse d'aide s'est terminé, seulement 46 % des projets pilotes fonctionnaient toujours.

La plupart des projets qui se sont poursuivis après la Caisse ont réussi à obtenir des fonds provinciaux, mais pas suffisamment pour continuer à fonctionner comme avant. Nos études de cas montrent que même les projets permanents les plus réussis pouvaient fermer leurs portes à tout moment en raison d'un financement insuffisant.

Les trois quarts des projets pilotes avaient reçu la visite de personnes intéressées à élaborer un programme semblable. Un représentant de projet a affirmé que 900 personnes étaient venues visiter le projet à une telle fin, un autre a parlé de 250 personnes, et six autres ont indiqué que plus de 100 personnes avaient rendu visite au

projet. Le nombre moyen de personnes ayant visité les projets est 71, tandis que la médiane est 25. Le compliment ultime pour un projet et la mesure de son utilité résident peut-être dans le fait que 39 % des modèles de service mis à l'essai dans des projets pilotes ont été adoptés par une autre organisation ou personne, selon les répondants du sondage.

Parmi les leçons dégagées des projets pilotes :

- Un programme de financement de tels projets nécessitera que les choses soient claires avec la province. La Caisse d'aide aurait dû mieux expliquer l'intention de son mandat aux provinces et sollicité des projets pilotes seulement après consultation avec la province.

- Une surveillance et un soutien sur place et fréquents sont nécessaires pour de tels projets afin que les groupes aient l'impression que le programme insiste davantage sur l'aspect soutien que surveillance.

- Les projets pilotes ont fourni de bonnes bases à la conception de la nouvelle initiative de services directs des premières nations et serviront à établir un modèle pour l'apport de financement.

- Il est important de faire évaluer au moins certains des projets plus importants par des évaluateurs indépendants.

Les ateliers et les séminaires ont constitué les méthodes les plus populaires de diffusion des constatations des projets pilotes. Plus de la moitié des projets ont aussi eu recours aux conférences. Près du quart déclarent que leurs constatations ont été publiées dans des revues spécialisées comme *Infoparents* ou *Canadian Parents*. Environ un projet pilote sur huit n'a jamais diffusé ses résultats (il faut cependant noter que certains de ces projets venaient tout juste de présenter leurs résultats à des fins de publication). Près de 23 % des répondants ne savent pas si la Caisse d'aide a diffusé de l'information sur leur projet pilote. Parmi les personnes qui le savent, la plupart estiment que la Caisse a été très (22 %) ou plutôt (42 %) utile relativement à la diffusion des résultats. Par contre, 20 % disent que la Caisse n'a aidé que très peu dans ce domaine et 16 %, pas du tout.

B9. De quelle façon et dans quelle mesure la Caisse d'aide a-t-elle contribué au renforcement de l' « infrastructure » du domaine de la garde des enfants, c'est-à-dire encourager la maturation des organisations vouées à la garde des enfants, rehausser le professionnalisme, améliorer les liens et les échanges d'information au sein du domaine officiel de la garde des enfants? Quelle proportion des fonds et des projets de la Caisse ont visé

la formation du personnel et les ateliers? Quelle proportion a été consacrée aux conférences et aux autres types d'activités financés sous « Développement »? Dans quelle mesure de tels projets et activités auraient-ils eu lieu sans l'aide de la Caisse? Quelle a été la couverture permise par les projets et activités de développement? Qui en a profité? Dans quelle mesure les besoins en matière de formation des dispensateurs de services ont-ils été satisfaits grâce aux projets de développement de la Caisse?

Voici, selon le personnel de la Caisse d'aide, les activités clés entreprises pour renforcer l'infrastructure des services de garde des enfants :

- Aide à la création d'une infrastructure : La Caisse d'aide a investi dans chaque organisation nationale. Elle a financé de nombreux groupes et renforcé le réseau de partage d'information.

- Réseautage : Le programme a établi des liens entre les organisations, surtout au moyen de conférences.

- Centres de ressources : La Caisse a appuyé des activités de création de centres de ressources. Elle a également contribué à l'amélioration de centres qui ont pu intégrer de nouveaux services, notamment la création d'un registre des services offerts en matière de garde des enfants à l'intention des employeurs.

- Projets individuels : La Caisse a appuyé des projets visant la formation et le perfectionnement professionnel. La diffusion des produits finals visait à informer les professionnels du domaine ainsi que les parents.

De l'avis des personnes interviewées à la Caisse d'aide, les activités ont eu des répercussions de trois ordres sur les organisations vouées à la garde des enfants. Premièrement, il a été dit de la Caisse qu'elle avait été particulièrement efficace pour susciter la mise sur pied d'organisations vouées à la défense des intérêts de certains groupes et à la création d'information, « ce qui a permis l'établissement d'un tronc commun de connaissances ». Deuxièmement, le financement de la Caisse aura permis à certaines organisations de se regrouper en réseau et d'avoir plus de poids. Il en a découlé pour certains groupes voués à la garde des enfants un resserrement, un raffinement et une précision des objectifs de leur organisation. Troisièmement, le personnel soutient que les activités financées ont rehaussé la visibilité des organisations, ce qui accru les exigences à leur endroit de même que leurs responsabilités. De telles conséquences ont élargi la perspective des organisations. Les activités, en particulier les conférences, ont perfectionné le professionnalisme des travailleurs. Elles leur ont fait

connaître différentes méthodes et ont suscité un sentiment de fierté envers leur profession.

« La Caisse d'aide a eu des répercussions assez considérables sur le professionnalisme du personnel. » Les organisations ont mené beaucoup d'activités de formation et de perfectionnement professionnel. Les travailleurs collaborent au réseau. « Le soutien leur a apporté un sentiment d'appartenir à une profession, même si le salaire est peu élevé. Le taux de roulement est très bas. » De plus, la Caisse a appuyé une vaste étude sur les salaires et les conditions de travail, étude qui a été très bien reçue pour l'information qu'elle a fournie.

Le personnel de la Caisse d'aide a avancé l'argument qui suit quant aux répercussions du programme sur l'établissement de liens et le partage d'information. Le programme a favorisé une perspective nationale et fourni un soutien aux organisations nationales. Il a produit des biens tangibles tels que des manuels de formation. La Caisse a responsabilisé et regroupé les organisations. De nombreux liens ont été créés, donnant ainsi lieu à un partage valable d'information tant dans les provinces qu'au niveau national. Grâce à la Caisse d'aide, des organisations régionales, qui constituent un élément essentiel du réseau, ont pu être mises sur pied. La Caisse a pu leur fournir des renseignements sur les ressources canadiennes, soutenir des conférences et y parrainer des dispensateurs de services, former des groupes de soutien, aider au financement de bulletins d'information, etc. Par de tels moyens, la Caisse a favorisé le partage d'information. Les répondants au sondage estiment également que la Caisse d'aide s'est révélée efficace ou très efficace à améliorer l'infrastructure. On observe à la lecture du tableau 6.1 que plus de 80 % des personnes ont répondu que le programme avait été efficace pour l'établissement d'un processus d'échange de l'information, ainsi que pour l'amélioration du partage d'information et des liens parmi les personnes concernées par la garde des enfants.

Bon nombre des représentants des provinces et d'ONG interviewés sont d'avis que les activités de la Caisse ont contribué à faire naître et à soutenir des organisations vouées à la garde des enfants, à créer un réseau d'organismes et de particuliers s'occupant de la garde des enfants, à amasser une foule de connaissances, à accroître la sensibilisation collective, à augmenter le partage d'idées et d'information et à rehausser le professionnalisme du personnel dans le domaine.

Les conférences sont été nommées comme secteur prioritaire dans 9,5 % des projets et ont reçu 1,5 % du financement. La formation a constitué l'activité principale de 14,8 % des projets, recevant 19,7 % du financement. Le CIS ne comporte pas de désignation pour les ateliers. Au total, 72 % des projets de la Caisse d'aide ont été classés comme des projets de développement; ces projets ont accaparé 60,3 % du financement.

Comme pour les autres types de projets, très peu de projets de développement n'auraient été réalisés sans l'aide de la Caisse, selon les personnes interviewées et les répondants des études de cas. Neuf répondants au sondage sur dix ont affirmé que leur projet n'aurait pu être entrepris sans le financement de la Caisse d'aide.

Selon les personnes interviewées, la Caisse d'aide a eu des répercussions considérables sur la formation. En appuyant des projets visant l'amélioration de la formation (ce qui a mis en relief les principales lacunes dans les programmes de formation) ainsi que des conférences et des ateliers sur le sujet, la Caisse a eu une influence positive sur la formation. Les ONG sont également d'avis que la Caisse a eu des répercussions positives sur les conditions de travail en conscientisant la population à l'égard de la nécessité d'exiger des dispensateurs de services de garde des enfants qu'ils fassent preuve de professionnalisme.

B10. La Caisse d'aide a-t-elle contribué à rehausser les normes professionnelles ou les qualifications des dispensateurs de services de garde des enfants? à améliorer leurs conditions de travail? (A-t-elle eu une influence sur les politiques provinciales?)

La majorité du personnel de la Caisse d'aide s'est dit d'avis qu'on ne peut attribuer directement à cette dernière les changements dans les normes provinciales. On estime toutefois que la Caisse commençait tout juste à avoir une influence positive et indirecte sur les normes provinciales, surtout en ce qui a trait aux exigences en matière de permis. Les normes de formation se seraient également améliorées en Saskatchewan, en partie à la suite du projet de Meadow Lake.

Le degré des répercussions perçues dépend de la province. Le personnel de la Caisse d'aide soutient que certaines provinces, dont l'Ontario, avaient déjà des normes valables avant la création du programme, de sorte que ses répercussions sur les normes ont été minimes. Dans d'autres provinces — en particulier les Maritimes —, les répercussions

ont été plus considérables. « Le programme a incité les gouvernements provinciaux à rehausser les qualités requises en matière de garde des enfants, surtout dans les Maritimes. » Les normes de formation se seraient également améliorées en Saskatchewan, en partie à la suite du projet de Meadow Lake.

Les personnes interviewées dans les ONG estiment que la Caisse d'aide a eu des répercussions positives sur les conditions de travail en conscientisant la population à l'égard de la nécessité d'exiger des dispensateurs de services de garde des enfants qu'ils fassent preuve de professionnalisme. Par contre, le personnel de la Caisse déclare que le programme a eu très peu sinon pas du tout de répercussions sur les conditions de travail. Le verdict des provinces est partagé quant aux répercussions de la Caisse. Deux provinces affirment qu'elle n'a eu aucune influence. Quatre autres reconnaissent à la Caisse le mérite d'avoir amélioré la formation et les conditions de travail. Elles attribuent les répercussions positives aux projets axés sur la formation et les conditions de travail et aux projets de recherche.

Les réponses du sondage aussi sont ambiguës. Environ 63 % des répondants ont jugé la Caisse très efficace ou efficace pour améliorer les conditions de travail des dispensateurs de service. Par contre, 37 % ont dit que la Caisse avait été inefficace ou très inefficace à cet égard.

B11. Quels sont les « produits finals » mis au point par les projets de la Caisse en vue d'améliorer l'information, l'éducation et la sensibilisation publique au sujet de la qualité des services de garde des enfants? À qui ces « produits » ont-ils été diffusés et comment l'ont-ils été?

Le tableau 5.2 comporte une liste des produits finals mis au point grâce à des projets de la Caisse d'aide. Les rapports finals comptent pour 63 % des produits finals, les publications, pour 32 %, les produits audiovisuels, pour seulement 5 %. La pluralité (25 %) des produits finals ont porté sur le perfectionnement professionnel et la formation du personnel des services de garde des enfants. Environ 12 % des projets ont visé l'éducation des parents, et les rapports ou publications de recherche ont représenté 12 % des projets.

Selon le sondage, les principaux produits ou services élaborés par les projets afin d'améliorer le partage d'information sont des documents écrits (59 %). Les autres produits ou services sont les suivants :

Produit/Service	% des projets
Centre de ressources	32,6 %
Joujouthèque	16,5
Documents écrits	59,3
Documents audiovisuels	25,6
Ligne d'assistance téléphonique	7,0
Autre[#]	11,8
	N=86

[#] Par ex., base de données, plan de formation, matériel promotionnel.

Lorsqu'on leur a demandé de préciser le but premier de leurs produits, les répondants n'ont signalé aucun but particulier prédominant : 29 % des projets ont visé l'éducation ou le soutien des parents, 23 % ont assuré la formation des dispensateurs de soins, 19 % ont eu pour objet d'améliorer les ressources des programmes et 13 % ont assuré un soutien aux dispensateurs de soins. Les autres 16 % ont cité d'autres produits ou services tels que l'élaboration de politiques, le soutien des éducateurs et la conception de garderies.

Les moyens de diffusion utilisés le plus souvent ont été les ateliers et les séminaires (60 % des projets de diffusion d'information) et la publication pour usage général (57 %). De plus, 44 % ont présenté leurs résultats à une conférence, et 29 % ont publié leurs constatations dans une revue spécialisée.

B12. La Caisse a-t-elle obtenu des résultats heureux pour ce qui est de recueillir et de résumer les résultats des projets financés? d'augmenter la circulation de l'information et la sensibilisation aux ressources disponibles? La Caisse a-t-elle réussi à établir un mécanisme efficient d'échange de l'information?

Il existe un catalogue des ressources contenant un sommaire de chaque projet, mais aucune analyse n'a été faite. La Caisse d'aide a financé la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance pour la production d'un ouvrage résumant certains projets.

La fédération en a publié deux versions : une version courte et une version comportant une description d'une page des projets ayant mené à des constatations ou à des résultats. Les publications ont été diffusées auprès d'organisations vouées à la garde des enfants, de gouvernements provinciaux, d'universités et collèges, et auprès de grands centres documentaires et bibliothèques.

La plupart des personnes-ressources soutiennent que la Caisse a sans aucun doute accru la quantité de l'information disponible, mais elles sont moins certaines de la situation quant à la circulation de l'information. Bon nombre estiment que la circulation s'est accrue, mais pas autant qu'elle l'aurait pu si la distribution des résultats avait été meilleure.

Le personnel de la Caisse d'aide et les représentants d'ONG sauf un sont d'accord pour dire que la Caisse d'aide a eu des répercussions considérables sur la sensibilisation aux ressources offertes. Avant le programme, peu de ressources étaient offertes, et celles qui l'étaient n'étaient connues qu'à l'échelle locale. « La Caisse d'aide a eu des répercussions importantes sur la sensibilisation — le milieu a maintenant un réseau, bien qu'il reste encore beaucoup à faire. »

Les résultats du sondage vont dans un tel sens. Environ 95 % des répondants ont soutenu que la Caisse avait été efficace ou très efficace pour mieux faire connaître les ressources disponibles.

Le sondage nous apprend également que 33 % des répondants ont dit que la Caisse avait été très efficace pour établir un processus d'échange d'information, et 49 %, qu'elle avait été efficace.

B13. Dans quelle mesure les « produits finals » sont-ils pertinents, opportuns et utiles pour les dispensateurs de services, les décisionnaires, le grand public et les parents? Y a-t-il eu répétition du matériel produit? Quelles lacunes dans l'information et les données requises existent toujours?

On a demandé aux personnes interviewées quelle était l'utilité des produits finals pour les décisionnaires, les dispensateurs de service et les parents. Le personnel de la Caisse d'aide a fourni deux réponses générales. La première est que personne ne connaît vraiment l'utilité des produits finals, puisqu'aucune analyse systématique n'en a été faite. Selon le même courant d'idée, une foule de renseignements utiles sont à la disposition

des parents, des dispensateurs de service et des décisionnaires, mais on ne sait pas dans quelle mesure on y a recours. Des membres du personnel de la Caisse d'aide doutent fort que les renseignements se rendent jusqu'aux parents. Ce même groupe ne croit pas non plus que l'information, bien que potentiellement valable, soit utilisée par les décisionnaires, en particulier au palier provincial.

Le point de vue le plus commun sur l'utilité des produits finals est que « cela dépend du projet ». Certains produits sont jugés très utiles, surtout pour les dispensateurs de services. Certains produits finals, en particulier les études de recherche nationales, sont perçues comme un apport valable au processus décisionnel en matière de garde des enfants. Ce groupe est également d'avis que les parents connaissent beaucoup mieux les différentes options offertes en matière de garde des enfants et peuvent faire des choix plus éclairés.

Les résultats des projets n'étant en général que peu diffusés, la possibilité de répétition s'en trouve accrue. Nous avons découvert des preuves de répétition.

Les personnes interviewées ont fourni un seul exemple de répétition. Le rapport produit par la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance est en fait une revue de la situation du domaine de la garde des enfants qui reproduit un document fait à l'interne. « De telles situations sont toutefois assez rares, et des mesures ont été prises pour rationaliser de telles activités. » Une autre personne-ressource a déclaré que les études de faisabilité en étaient rendues à « réinventer la roue », ce qui explique en grande partie pourquoi il a été mis un terme au financement de ce type de projet.

De plus, les analystes de l'examen par les pairs ont indiqué que les projets sur le modèle centrifuge et sur la garde en milieu de travail ont eu comme objectif l'élaboration de modèles de service qui avaient déjà fait l'objet d'études et de comptes rendus. En conséquence, on a jugé qu'aucun de ces deux projets n'avait contribué pour beaucoup à l'inventaire des connaissances. Une telle constatation laisse croire qu'avec un examen plus rigoureux des propositions, la répétition de projets visant des connaissances déjà acquises aurait pu être déterminée, et les problèmes de tels projets, évités.

Toutes les personnes-ressources affirment que les lacunes sont nombreuses. D'après le personnel de la Caisse, il y a lieu d'évaluer davantage les services, les programmes et les méthodes actuels — voir s'ils sont pertinents et rentables et s'ils répondent aux

besoins. Des travaux de recherche sont à faire concernant les facteurs déterminants de la qualité des services, les normes relatives aux services de garde, la qualité des services dans les régions défavorisées, la garde en milieu scolaire et les groupes spéciaux comme la garde des bébés et des jeunes enfants. Il faut d'autres études sur les pratiques des employeurs, les congés, l'équilibre entre la famille et le travail, le travail indépendant, les régimes de travail non traditionnels ainsi que sur les répercussions qu'auront de tels facteurs sur l'éducation des enfants et les services qu'il faudra pour répondre à ces besoins non traditionnels. D'autres connaissances sont à acquérir sur les services complets, et il y a lieu de savoir comment se comparent les garderies commerciales aux services sans but lucratif. Des questions de second niveau seront aussi probablement à analyser, notamment les facteurs touchant les préférences selon la région et selon l'âge de l'enfant.

Selon les provinces, le principal aspect qui nécessite davantage de connaissances est celui de la qualité. Différentes provinces mettent en relief différents aspects de la qualité. Une province a mentionné comme besoin global davantage d'information sur la qualité, comment obtenir cette information et se tenir au courant. Une autre province a été beaucoup plus précise, avançant que l'aspect clé à explorer est une comparaison de l'influence qu'ont sur l'éducation des enfants des services de garde de qualité avec les soins fournis par la famille. Une troisième a mentionné trois aspects importants touchant la qualité : la nécessité de mieux comprendre les liens entre le coût et la qualité, la nécessité de ne pas laisser une réduction des coûts nuire à la qualité, et la nécessité de voir si les règlements actuels touchent la qualité.

Les personnes-ressources des ONG énumèrent de nombreux autres secteurs où plus de connaissances s'imposent. Six personnes ont mentionné des questions d'ordre multiculturel — la nécessité de comprendre les besoins d'une collectivité et ce qui est pertinent sur le plan culturel (en particulier en ce qui concerne les autochtones). Trois personnes sont d'avis qu'il faut plus de travail dans le domaine de la formation et de l'élaboration de programmes d'études. Deux personnes enfin veulent plus de recherche sur les problèmes de comportement des enfants (par ex., les enfants atteints du syndrome d'alcoolisme foetal). Aucun autre aspect n'a été soulevé par plus d'une personne.

L'examen par les pairs a montré qu'il y a encore des lacunes dans les connaissances permettant d'améliorer la qualité des services de garde des enfants, bien que quatre des analystes aient souligné que, dans une certaine mesure, le problème vient du fait que les connaissances déjà acquises ne sont pas appliquées plutôt que d'un manque de connaissances. L'examen par les pairs a fait ressortir les lacunes suivantes : conception de programmes de formation efficaces; définition et mesure de la qualité des services; organisation des garderies; intégration des enfants ayant des besoins spéciaux; liens entre le profil du directeur et la formation et la qualité; définition de « services de qualité » dans un contexte autochtone.

Solutions de rechange au programme

C1, C2. Est-il faisable ou souhaitable d'intégrer à d'autres programmes connexes le programme de la Caisse d'aide aux projets en matière de garde des enfants? Est-ce que les aspects du « partenariat » de la prestation de services de qualité en matière de garde des enfants devraient être élargis à une vision plus globale et plus générale, à savoir la prestation d'un soutien communautaire et intégré aux familles? Les éléments de la Caisse devraient-ils être incorporés à une gamme d'autres services axés sur le développement de l'enfant?

De nombreuses personnes interviewées à la Caisse ont réfléchi sur des éléments particuliers de la Caisse qui pourraient être intégrés à d'autres programmes. Trois personnes sont d'avis que les universités pourraient s'occuper de la composante recherche, bien qu'elles ajoutent que ces dernières « n'auraient pas une perspective nationale de la question et qu'une coordination nationale demeurerait nécessaire. » Pour trois autres, la recherche et le développement pourraient se faire au moyen de Subventions nationales au bien-être social. Une autre idée populaire est de transférer à la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance la fonction de diffusion de l'information. Son travail est équivalent à celui du Centre d'information sur la garde d'enfants. Un conseiller avance que des organismes régionaux pourraient faire du partage d'information.

Les réponses des personnes interviewées au palier provincial sont vagues. On n'a mentionné aucune autre organisation qui pourrait assumer la responsabilité d'aucune des activités de la Caisse. On n'a mentionné non plus aucun programme gouvernemental qui pourrait intégrer des activités de la Caisse. Des responsables provinciaux ont soutenu que certains aspects — notamment la diffusion de l'information — pourraient être confiés

au secteur privé. Fait intéressant, personne n'a dit que sa province pouvait prendre la relève pour certains aspects.

La majorité des répondants des ONG ne voient aucune raison pour laquelle les activités de la Caisse ne pourraient être intégrées à d'autres programmes. Certains estiment que les activités pourraient être reprises par d'autres directions du gouvernement fédéral, entre autres les programmes Bon départ et Grandir ensemble. Une personne a dit que les gouvernements provinciaux pourraient assumer une partie des responsabilités en façonnant leurs services sur la conception de la Caisse. Une personne a suggéré qu' « une excellente façon pour un organisme subventionneur en matière de garde des enfants de fonctionner serait par l'entremise d'une fondation », associée à une organisation ayant comme antécédents les services à l'enfance et à la jeunesse. Un tel organisme aurait cependant besoin de fonds publics.

Quels que soient les organismes qui prennent en main des éléments de la Caisse, les personnes-ressources de la Caisse et des ONG formulent deux considérations centrales. La plupart mettent en garde contre la dilution des efforts en matière de garde des enfants dans un nouveau programme. Et bon nombre soulignent qu'il faut continuer à assurer un financement national pour maintenir un intérêt national et aider à façonner l'ordre du jour dans le domaine de la garde des enfants. « Tout programme de contributions pourrait probablement être intégré à la Caisse, mais on perdrait alors la garde des enfants comme intérêt principal... On se ferait la lutte aux fonds. Si le programme est intégré à un autre, il sera alors nécessaire d'examiner tous les programmes et d'adopter une perspective plus globale. »

C3. Y a-t-il des moyens plus rentables de dispenser le programme et de traiter les questions et les besoins en matière de services de qualité pour la garde des enfants? D'autres mécanismes de financement seraient-ils plus efficaces? Comment l'approche actuelle de la Caisse se compare-t-elle aux schèmes ou aux modèles d'autres pays pour la prestation de services de qualité (États-Unis, Europe, Scandinavie, etc.)?

Le personnel de la Caisse d'aide a proposé quelques idées comme solutions de rechange pour des services de qualité en matière de garde des enfants. Quatre personnes ont parlé du concept des services communautaires intégrés familiaux. Deux provinces reconnaissent la nature prometteuse de ce concept. « Une approche communautaire pourrait être moins coûteuse et plus efficace. Parmi les avantages : plus

efficiente, moins coûteuse parce qu'il y a partage de frais et qu'elle pourrait encourager les gens à avoir recours aux services disponibles. Cette approche nécessite cependant une coopération entre toutes les organisations, qui pourraient craindre de perdre de leurs prérogatives... Elle exige aussi la coopération de la province. » Le rôle du gouvernement fédéral dans un tel modèle serait indirect, puisque la prestation des services est de ressort provincial. Les services doivent être communautaires pour que le rôle du gouvernement fédéral soit de fournir du financement et d'établir des lignes directrices nationales. « Il est aussi nécessaire d'appuyer le renforcement des ressources professionnelles dans les collectivités afin que celles-ci puissent fournir elles-mêmes conseils et orientation. Il est essentiel de procéder de façon systématique au palier régional. »

Une autre idée consiste à confier au gouvernement fédéral l'établissement de normes nationales sur la qualité. « Si le gouvernement fédéral devient le chef de file dans l'élaboration de normes nationales relatives à la qualité, à l'éducation et à la formation, le Canada aura alors un réseau complet de services de garde des enfants. » De même, un responsable provincial a proposé la mise en oeuvre d'une stratégie nationale pour assurer une approche coordonnée et intégrée de la garde des enfants.

Une dernière idée avancée par le personnel de la Caisse consiste à former un consortium d'organisations privées qui aborderont les gouvernements provinciaux pour obtenir qu'ils contribuent à un fonds national, qui pourrait être administré par une organisation.

Un responsable provincial a fait une autre suggestion intéressante, à savoir que la Caisse d'aide pourrait fonctionner plus efficacement si elle travaillait davantage sous la forme d'un comité chargé d'orienter l'acheminement des fonds au domaine de la garde des enfants partout au pays. L'intégration au processus de financement du savoir-faire et du travail des chercheurs et des spécialistes donnerait lieu à une démarche plus structurée, qui à son tour permettrait une planification régionale à long terme plus importante et empêcherait la réalisation pelle-mêle de projets.

On a demandé aux répondants de dire si la Caisse d'aide était le meilleur mécanisme pour s'occuper des questions et des besoins relatifs à la promotion de services de qualité en matière de garde des enfants. Les trois quarts ont répondu par l'affirmative. Pour la

plupart des personnes qui ont répondu par la négative, des organisations professionnelles seraient supérieures.

Les modèles de services de garde des enfants de la France, du Danemark et de la Suède sont souvent cités parmi les meilleurs au monde. Ces trois pays ont établi un vaste réseau de garde des enfants, intégré à des politiques familiales plus globales qui répondent aux besoins des parents et des enfants et qui reçoivent un soutien actif de la part du gouvernement central. Dans chacun des pays, la majorité des services de garde des enfants sont fournis grâce à un financement public et exploités par les gouvernements locaux ou des organisations privées approuvées.

Les gouvernements des trois pays européens en question jouent un rôle plus appréciable dans l'élaboration des services que ne le fait le gouvernement canadien. Ainsi, en Suède, la Commission nationale de la santé et du bien-être émet des lignes directrices pour faire en sorte que les garderies municipales répondent à certains critères de qualité. Au Danemark, la garde des enfants relève du ministère des affaires sociales; en France, les écoles maternelles sont du ressort du ministère de l'Éducation nationale, tandis que le soin des enfants plus jeunes est la responsabilité du ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale. Au Canada, le gouvernement central n'a aucune responsabilité directe dans l'élaboration et la prestation des services, ni dans la réglementation de la qualité. De telles tâches reviennent plutôt aux gouvernements provinciaux et territoriaux, qui ont chacun des principes et une capacité financière différents.

On remarque des différences appréciables entre le Canada et les États-Unis en ce qui concerne la prestation des services de garde des enfants. Aux États-Unis par exemple, le secteur privé possède et exploite un pourcentage beaucoup plus élevé de garderies qu'au Canada. Sur le plan des politiques par contre, les deux pays se ressemblent. Aucun n'a de politiques nationales en matière de garde des enfants, de système national de programmes ou de mécanisme de financement pour une couverture universelle.

C4. L'approche actuelle de la Caisse soutient-elle l'atteinte de résultats valables? Ou bien le nombre de projets devrait-il être plus restreint, avec une concentration plus forte sur certains secteurs prioritaires clés?

Un consensus presque parfait se dégage parmi le personnel de la Caisse : la Caisse d'aide a joué un rôle nécessaire et valable durant son mandat de sept ans. Toutefois, il

est maintenant temps de passer à autre chose. La Caisse doit tirer parti de l'expérience amassée. Comme il y a beaucoup moins d'argent, le programme doit être plus stratégique et mieux consulter le milieu. La Caisse réagissait aux demandes qui lui étaient faites; un nouveau programme devrait prendre davantage les devants et concentrer ses efforts sur la recherche. Les secteurs cibles seront à déterminer après un examen des réalisations et des lacunes. Le programme devrait complètement se retirer des évaluations de besoins et des études de faisabilité. Les gens qui administrent le programme ont besoin de nouvelles compétences (c'est-à-dire des compétences en matière de recherche).

RÉFÉRENCES

Childcare Resource and Research Unit (1994). *Child Care in Canada: Provinces and Territories*, 1993, Toronto: The Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto, Centre for Urban and Community Studies.

Doherty, G. (1991).*Quality matters in child care*, Jesmond Publishing, Huntsville Ontario.

Fuller, A. M. (1985). *Farming and the Rural Community in Ontario: An Introduction*, Toronto: Foundation for Rural Living.

Gouvernement du Canada (1994). *Gadre d'enfants et développement de l'enfant — Un document d'information.* Document de travail sur la sécurité sociale dans le Canada de demain. Ministre des Approvisionnements et des Services Canada.

Howes, C. (1988). *Relations between early child care and schooling*, Developmental Psychology, 24, 53-57.

Howes, C. & Olenick, M. (1986). *Family and child care influences on toddler's compliance*, Child Development, 57, 202-216.

Lero, D., H. Goelman, A. Pence, L. Brockman et S. Nuttall (1992). *Étude nationale canadienne sur la garde des enfants : les régimes de travail des parents et leurs besoins en matière de garde des enfants*, Statistique Canada, Cat. 89-529F.

Phillips, McCartney, & Scarr, (1987). *Selective Review of infant day care research: A cause for concern*, Zero to three, 7(1), 18-21,

Ruopp, R., Travers, J., Glantz, F., & Coelen, C. (1979). *Children at the Centre: Final Results of the national Day Care Study*, Boston: Abt Associates.

Whitebook, , M., Howes, C., and Phillips, D. (1989). *Who cares? Childcare teachers and the quality of care in America*, Oakland, CA: Childcare Employee Project.

ANNEXE A

Liste des rapports techniques

Liste des rapports techniques

Il est possible de se procurer auprès de la Direction générale de l'évaluation des programmes de DRHC les rapports techniques suivants :

1) Analyse des données administratives

2) Examen de la documentation

3) Entrevues avec les personnes-ressources clés

4) Examen par les pairs

5) Sondage auprès des commanditaires de projets

6) Études de cas

ANNEXE B

Liste des personnes-ressources

Personnel de la Caisse d'aide et autres personnes au fait de la Caisse

Directeur général Don Ogston

Directeur Ron Yzerman

Conseillères régionales

Francine Knoops, autochtones (sur les réserves)
Penny Hammell, région de l'Atlantique
Hélène Cloutier, Québec
Begona Llames, Ontario et niveau national
Janice Durston, Manitoba et Saskatchewan
Marg Shawana, Alberta et Colombie-Britannique
Marie McCue, territoires et autochtones à l'extérieur des réserves

Équipe spéciale sur l'enfant et la famille

Lynn Westlake, analyste de politiques

Représentants de gouvernements provinciaux et territoriaux

Vivian Randall, ministère des Services sociaux, Terre-Neuve.
Carole de Gagna, Direction de la recherche, Québec.
Trish Baynham, directrice, Direction des services de garde d'enfants, ministère des Services sociaux et communautaires, Ontario.
Gisela Rempel, directrice, Direction des services de garde d'enfants, ministère des Services à la famille, Manitoba
Dennis Maier, directeur, Programmes de garde d'enfants, ministère des Services sociaux et à la famille, Alberta.
Jane Beach, directrice, Direction des services de garde d'enfants, ministère de l'Égalité des femmes, Colombie-Britannique.

Représentants d'organisations non gouvernementales

Cathy McCormack, présidente, Fédération canadienne des services de garde à l'enfance.
Jocelyn Tougas, directeur général, Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance.
Lee Dunstar, Ottawa/Carleton In-Home Child Care Providers.
Maria deWit, directrice générale, Family Day Care Services
Debbie Jette, conseillère sur les questions concernant les autochtones à l'extérieur des réserves.
Simone St. Germain, Femmes autochtones du Québec
Deanna Leon (porte-parole nationale non officielle du réseau), première nation Spallmucheen.
Linda Archibald, Inuit, Paukuntit.
Penny Coates, coordonnatrice des services de garde des enfants, ville de Vancouver, Service de planification sociale.
Trudy Norton, présidente, Early Childhood Educators of B.C.
Pat Bragg, coordonnatrice du projet de formation en puériculture, Yukon College.

Représentants des projets des études de cas

Cathy Letendry, Splats'in Daycare Centre.
Jerry Arshinoff, Plains Indian Cultural Survival School.
Elaine Brosnihan, Child Care Resource Development Centre.
Irma Grandon, Maggie's Teen Parent Child Care Centre.
Tanya Wanio, Hilda Young Child Care Centre.
Jane Wilson, Lakeview Children's Centre.
Linda Thériault, Club 6-12.
Mary Ann Bird, West Coast Child Care Resource Centre.
Nicole Menzies, Well Beings.
Jocelyn Tougas, Le Garde au domicile du parent.
Elaine Ferguson, Child Care Connection.
Sharon Hope-Irwin, SpeciaLink.

ANNEXE C

Liste des tableaux

Liste des tableaux

Tableau 3.1	Places agréées pour la garde des enfants et demande de services par province
Tableau 3.2	Places agréées pour la garde des enfants et demande de services, 1993
Tableau 3.3	Taux d'utilisation des services de garde des enfants selon certaines caractéristiques familiales, 1988
Tableau 3.4	Nombre de projets de la Caisse d'aide par province
Tableau 3.5	Type d'organisation
Tableau 3.6	Type de projet
Tableau 3.7	Secteurs prioritaires traités (répartition en pourcentage)
Tableau 3.8	Activité du projet
Tableau 3.9	Financement de la Caisse d'aide par type de projet
Tableau 3.10	Secteurs prioritaires traités (répartition en pourcentage)
Tableau 3.11	Financement de la Caisse d'aide selon le type d'organisation
Tableau 3.12	Groupe cible
Tableau 3.13	Nombre de projets autochtones par province
Tableau 3.14	Type des projets autochtones
Tableau 3.15	Activité des projets autochtones
Tableau 4.1	Répercussions du retrait fédéral des diverses activités de recherche et de développement
Tableau 5.1	Mesure dans laquelle les objectifs du projet ont été atteints
Tableau 5.2	Produits finals des projets de la Caisse d'aide
Tableau 5.3	Bénéficiaires visés par les projets de développement
Tableau 6.1	Efficacité de la Caisse d'aide relativement aux questions en matière de garde des enfants

Tableau 6.2	Changement dans la qualité des programmes de garde des enfants depuis la création de la Caisse d'aide
Tableau 6.3	Changement dans la disponibilité des programmes de garde des enfants depuis l'instauration de la Caisse d'aide
Tableau 6.4	Questions relatives à la garde des enfants abordées par les projets de recherche
Tableau 7.1	Diffusion des produits finals des projets de la Caisse d'aide
Tableau 8.1	Classement des questions importantes relatives à la garde des enfants